CMHC SCHL

Helping to house Canadians

Question habitation, comptez sur nous

[redacted]

Program Evaluation Division

Division de l'évaluation de programme

Canada

91-00188/

ÉVALUATION DU PROGRAMME FÉDÉRAL DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

RAPPORT PROVISOIRE

Division de l'évaluation de programme

Société canadienne d'hypothèques et de logement

Septembre 1990

This report is also available in English from the Program Evaluation Division.

ÉVALUATION DU PROGRAMME FÉDÉRAL DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

TABLE DES MATIÈRES

		PAGE
I	INTRODUCTION	1
II	L'ÉVOLUTION DU RÔLE FÉDÉRAL EN MATIÈRE DE LOGEMENT COOPÉRATIF	13
III	CARACTÉRISTIQUES DU PARC DE COOPÉRATIVES D'HABITATION	22
IV	RAISON D'ÊTRE DU PROGRAMME FÉDÉRAL DES COOPÉRATIVES D'HABITATION	32
V	BESOIN ET MARCHÉ DU LOGEMENT COOPÉRATIF	51
VI	DEGRÉ DE RÉALISATION DES OBJECTIFS DU PROGRAMME	84
VII	BIENFAITS DU LOGEMENT COOPÉRATIF	135
VIII	APPLICATION DU PROGRAMME FÉDÉRAL DES COOPÉRATIVES D'HABITATION	171
IX	GESTION DES COOPÉRATIVES D'HABITATION	195
X	ÉTAT DU PARC DE COOPÉRATIVES D'HABITATION	231
XI	ÉVALUATION DES PRÊTS HYPOTHÉCAIRES INDEXÉS	247
XII	RECETTES ET DÉPENSES DES COOPÉRATIVES D'HABITATION	292
XIII	RAPPORT COÛT-EFFICACITÉ DU PROGRAMME FÉDÉRAL DES COOPÉRATIVES D'HABITATION	308
XIV	RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS	333

I INTRODUCTION

Plusieurs motifs poussent actuellement à une évaluation du Programme des coopératives d'habitation.

Tout d'abord, au moment de mettre en place la nouvelle version du Programme des coopératives d'habitation en 1986, le Cabinet a assujetti le financement du programme après les cinq premières années à la présentation d'une évaluation complète du programme, y compris la validité des prêts hypothécaires indexés.

En second lieu, comme le Programme fédéral des coopératives d'habitation (PFCH) utilise à titre expérimental une technique novatrice de financement (le prêt hypothécaire indexé), une évaluation de cette version par rapport aux versions antérieures du Programme des coopératives d'habitation constitue un point de départ utile pour les discussions et les consultations sur les politiques. L'étude des versions antérieures permettra de déterminer les coûts et les avantages à long terme sur toute la durée des ensembles coopératifs.

Troisièmement, la Société a adopté la politique du Bureau du Contrôleur général (BCG) selon laquelle les programmes doivent être évalués périodiquement, d'ordinaire sur une période de cinq ans. Étant donné que la dernière évaluation du Programme des coopératives d'habitation et de son volet sans but lucratif (article 95) remonte à 1983, il est temps de procéder à l'évaluation de cette version du programme. La version antérieure à 1978 (article 61) a fait partie de la Revue du logement social réalisée en 1984, mais n'a jamais fait l'objet d'une évaluation distincte.

A. Portée de l'évaluation

L'évaluation du Programme des coopératives d'habitation portera uniquement sur les trois versions du programme fédéral unilatéral qui ont existé depuis 1973 et dont le but était de financer la production de coopératives d'habitation. Les ensembles coopératifs antérieurs, financés par le gouvernement fédéral à titre de projets-pilotes, ne seront pas expressément examinés. Le petit nombre de coopératives financées en vertu du Programme de logement sans but lucratif ultérieur à 1985 seront mentionnées à des fins de comparaison, mais ne seront évaluées que plus tard.

Un certain nombre de questions communes aux trois versions du Programme des coopératives d'habitation feront l'objet de l'évaluation. Toutefois, étant donné que les versions du Programme établies en vertu des articles 61 et 95 sont maintenant caduques, l'évaluation mettra surtout l'accent sur la gestion du parc existant pour ces deux versions du Programme. Inversement, le nouveau Programme fédéral des coopératives d'habitation n'existe que depuis peu, les

premiers ensembles ayant fait l'objet d'engagements à la fin de 1986. L'évaluation examine donc de près la conception et l'application de cette nouvelle version. L'application des deux versions antérieures ne sera pas étudiée. L'évaluation porte aussi sur d'autres programmes fédéraux utilisés de concert avec le Programme des coopératives d'habitation et faisant partie intégrante du Programme fédéral des coopératives d'habitation, soit le financement pour la préparation de projets, le supplément de loyer et le financement de groupes de ressources communautaires.

B. Structure du mouvement des coopératives d'habitation au Canada[1]

Au Canada, le mouvement des coopératives d'habitation est multi-partite et se compose d'un organisme national de coopératives d'habitation, d'organismes provinciaux, régionaux et locaux qui mettent sur pied de nouvelles coopératives d'habitation et offrent des services aux coopératives existantes, d'associations d'employés des coopératives, et de coopératives d'habitation comme telles. Les membres de l'association nationale se joignent soit directement à l'organisme, soit indirectement en devenant membres d'autres organismes.

Le mouvement repose sur des principes démocratiques, de sorte que chaque membre a un droit de vote au sein de l'organisme dont il fait partie.

a) La Fédération de l'habitation coopérative du Canada[2]

La Fédération de l'habitation coopérative du Canada est l'association nationale qui représente les coopératives d'habitation permanentes sans but lucratif ainsi que leurs organismes auxiliaires. Créée en 1968 par le Congrès du travail du Canada, la Co-operative Union of Canada et l'Union canadienne des étudiants, la Fédération a pour mandat de favoriser la production au Canada de coopératives permanentes sans but lucratif et de veiller au bon fonctionnement des coopératives existantes.

La Fédération fournit des services aux coopératives en voie de constitution et aux coopératives existantes, y compris la consultation technique avec les groupes d'organisation de

---

[1] Communiqué, Fondation de l'habitation coopérative du Canada, mai 1988.

[2] Un certain nombre de coopératives financées en vertu de la LNH ne sont pas affiliées à la Fédération de l'habitation coopérative du Canada et continuent de fonctionner en marge de cette structure officielle.

coopératives, la préparation de matériel éducatif pour la gestion des coopératives, la formation du personnel des coopératives et des moniteurs bénévoles, la consultation en matière de gestion et d'aide financière, la rédaction d'un bulletin trimestriel et l'achat en masse de services comme l'assurance. De plus, elle effectue des études et s'occupe de relations publiques pour le compte des coopératives d'habitation, et collabore avec le gouvernement fédéral au Programme des coopératives d'habitation.

Chaque membre de la Fédération nomme un délégué qui le représente auprès de l'association nationale. Les délégués se réunissent chaque année, au cours de l'assemblée générale, pour voter les politiques et élire le conseil d'administration de la Fédération.

b) Confédérations provinciales

Il existe des confédérations provinciales en Ontario et au Québec. Ces confédérations servent de véhicules d'information et d'action politique relativement aux enjeux dans ce domaine. L'Association de l'habitation coopérative de l'Ontario représente les groupes de ressources techniques, les fédérations d'habitation coopérative et les associations d'employés de cette province. L'Association et ses membres font partie de la Fédération de l'habitation coopérative du Canada. Au Québec, les groupes de ressources techniques et les fédérations ont évolué différemment. Les groupes de ressources techniques sont regroupés en six associations que chapeaute la Coordination nationale des GRT. Au Québec, les cinq fédérations sont membres de la Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH). Des liens informels existent entre la CQCH et la Coordination nationale des Grts. Bien que les fédérations, les groupes de ressources techniques et les associations de groupes de ressources techniques soient membres de la Fédération de l'habitation du Canada, les deux confédérations ne le sont pas.

c) Fédérations de coopératives d'habitation

Les fédérations de coopératives d'habitation sont des associations locales qui forment les membres pour qu'ils gèrent de façon autonome leur ensemble et leur fournissent des services de consultation. Elles offrent aux coopératives un lieu où elles peuvent échanger de l'information et exercer des pressions politiques.

La plupart des fédérations de coopératives d'habitation sont membres de la Fédération de l'habitation coopérative du Canada et ont des représentants qui siègent à son comité des opérations. Toutes les fédérations reçoivent leur mandat de leurs coopératives membres qui se réunissent semestriellement pour voter les politiques et élire les directeurs.

d) Groupes de ressources techniques pour les coopératives d'habitation

Ces groupes aident les gens à organiser et à mettre sur pied des coopératives, à l'échelle locale. La production de gros ensembles d'habitation est une tâche complexe qui peut s'échelonner sur plusieurs années. Les groupes de ressources techniques offrent une aide technique spécialisée tout au long du processus. Ces services sont répartis en deux grandes catégories : l'établissement de l'ensemble et l'établissement des membres.

Les groupes de ressources techniques participent à l'assemblée annuelle de la Fédération et sont représentés au comité de développement de la Fédération[1]. Le comité se réunit deux fois par année et a pour mandat de conseiller le conseil d'administration sur les questions de production de coopératives d'habitation neuves.

Dans certaines régions, un seul organisme agit à la fois à titre de groupe de ressources techniques et de fédération.

e) Coopératives d'habitation

Les coopératives d'habitation sont des entreprises constituées en société sans but lucratif qui sont mises sur pied par un regroupement de personnes voulant acheter leur maison sous forme de copropriété avec droit d'accroissement.

Les coopératives sont des organismes dirigés par les membres, lesquels occupent les logements que possède la société coopérative. Contrairement aux locataires qui louent un logement, chaque membre a un droit de vote relativement au fonctionnement de la coopérative. Chaque année, les membres élisent, parmi eux, le conseil d'administration qui s'occupera de la gestion des affaires de la coopérative. Au lieu de payer un loyer, les membres de la coopérative versent des droits d'occupation pour couvrir le coût du prêt hypothécaire, les taxes et les frais de fonctionnement. Il n'y a aucun propriétaire-bailleur, et les droits d'occupation augmentent seulement s'il y a hausse des coûts.

L'adhésion à une coopérative signifie la propriété et le contrôle conjoints de son logement. Dès le début, les membres prennent les décisions concernant la conception, la production et les politiques de la coopérative. Par la suite, ils font partie des comités responsables des activités de l'ensemble, y

---

[1] Certains groupes de ressources techniques pour les coopératives d'habitation ne sont pas affiliés à la Fédération de l'habitation coopérative du Canada et poursuivent leurs activités de façon indépendante.

compris la sélection des membres, l'entretien, les finances et la rédaction des bulletins. Chaque membre peut se porter candidat à l'élection des membres du conseil d'administration. Tous les membres sont priés d'assister aux assemblées générales. La coopérative peut engager du personnel et des spécialistes pour régler certains problèmes particuliers, mais les décisions finales reviennent aux membres. Les membres ne sont pas propriétaires du logement qu'ils occupent, mais le louent de la coopérative.

L'habitation coopérative, qui fonctionne sans but lucratif, est conçue pour offrir du logement à un prix abordable. On ne peut vendre ni acheter ce type de logement pour faire des profits.

Les membres des coopératives d'habitation ont le droit d'y résider de façon permanente (sécurité d'occupation) tant et aussi longtemps qu'ils respectent leurs obligations en tant que membre. La copropriété avec droit d'accroissement vient contrecarrer l'insécurité du marché locatif en donnant le contrôle du parc de logements aux membres qui occupent ces logements.

Chaque membre a un droit de vote au moment de la prise de décisions visant des questions comme les droits d'occupation, l'élection des gestionnaires et l'établissement de règles et de règlements auxquels seront assujettis les membres.

Tout en respectant le budget fixé par ses membres, la coopérative essaie de fournir un logement de la meilleure qualité possible, que ce soit au moment de la construction initiale ou quand il s'agit de l'entretien régulier des lieux. Les coopératives doivent, conformément aux règlements du gouvernement, garder des réserves de capital pour le remplacement des immeubles et de l'équipement qui vieillissent.

C. Historique du programme

C'est officiellement en 1973 que le gouvernement fédéral a commencé à participer au financement des coopératives d'habitation par la mise sur pied du Programme des coopératives d'habitation en vertu de l'article 61 de la Loi nationale sur l'habitation[1]. Le gouvernement fédéral avait déjà financé un certain nombre de projets-pilotes par l'entremise de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, mais ce n'est qu'en juin 1973 qu'on a assisté à la création officielle d'un programme visant à aider financièrement les coopératives d'habitation au Canada.

La version du Programme des coopératives d'habitation relevant de l'article 61 comportait un financement préférentiel de 100 p. 100 offert directement par la SCHL et des contributions d'immobilisations de 10 p. 100 pour les coopératives d'habitation. Ces prêts étaient offerts selon les modalités de l'article 27 (logements sans but lucratif) pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration d'un ensemble de logements en vue de loger des ménages non propriétaires. Le prêt était consenti à un taux d'intérêt préférentiel (au départ 8 p. 100) et avec une période d'amortissement prolongée pouvant atteindre 50 ans. De plus, l'alinéa 82(1)b) de la Loi nationale sur l'habitation permettait d'offrir un supplément de loyer aux locataires à faible revenu, les coûts étant partagés à 50 p. 100 avec le gouvernement provincial en cause.

Les modifications apportées en 1978 à la LNH prévoyaient la mise en place d'un nouveau volet sans but lucratif, dans le

---

[1] La numérotation des articles de la LNH a été modifiée le 12 décembre 1988 par la proclamation des Lois révisées du Canada de 1985. Nous utiliserons ici les nouveaux numéros des articles. Voici la liste des anciens articles de la LNH, avec les nouveaux numéros correspondants :

ANCIEN NUMÉRO	NOUVEAU NUMÉRO	SUJET
15	26	Dividendes limités
15.1	27	Sans but lucratif antérieur à 1979
34.18	61	Coopératives antérieur à 1979
36	74	PODRC
37.1	76	Démarrage (PFPP)
40	79	Programme F/P des coop. de construction antérieur à 1979
44	82	Supplément de loyer
56.1	95	Coopératives postérieur à 1978
58	97	Prêts directs

cadre du Programme des coopératives d'habitation en vertu de l'article 95. Selon cette version modifiée du Programme des coopératives d'habitation, la responsabilité première du financement est passée aux prêteurs agréés, lesquels devaient consentir les prêts hypothécaires au taux du marché et avec amortissement de 35 ans (normalement pour des termes de cinq ans). La valeur maximale du prêt demeurait de 100 p. 100 des coûts admissibles. La subvention annuelle de la SCHL consistait en une somme permettant de combler l'écart entre le loyer économique (le loyer à exiger pour atteindre le seuil de rentabilité) et le loyer de la limite inférieure des loyers du marché la première année, et était assortie d'une composante de loyer proportionné au revenu. Cette subvention portait sur le taux hypothécaire; la subvention maximale réduisait le taux réel d'intérêt à 2 p. 100. Au lieu du supplément de loyer en vertu de l'alinéa 82(1)b), les locataires à faible revenu des coopératives d'habitation financées en vertu de l'article 95 bénéficient d'un loyer proportionné au revenu au moyen de l'aide accordée au financement hypothécaire en vertu de l'article 95. Au moins 15 p. 100 des logements doivent être assujettis à l'échelle des loyers proportionnés au revenu, à la condition que le fonds de subventions contienne suffisamment de fonds pour le permettre.

La nouvelle version du Programme fédéral des coopératives d'habitation (PFCH), lancée en 1986, utilise un prêt hypothécaire novateur appelé prêt hypothécaire indexé (PHI). Les prêteurs du secteur privé sont assurés d'un taux réel de rendement après inflation pendant 30 à 35 ans. Les versements annuels d'intérêt varient donc chaque année selon l'évolution des prix dans l'ensemble de l'économie. Les versements hypothécaires dépassent la période d'amortissement au taux d'inflation moins 2 p. 100. Les loyers pour les coopératives d'habitation sont fixés au début au niveau du marché. L'aide financière fédérale vient combler l'écart entre le loyer économique et le loyer du marché. L'aide supplémentaire aux ménages à faible revenu prend la forme d'un supplément de loyer dont le fédéral partage les coûts (minimum de 15 p. 100 des logements). Le tableau 1.1 donne les principaux paramètres des trois versions du Programme.

TABLEAU 1.1
PROGRAMME FÉDÉRAL DES COOPÉRATIVES D'HABITATION
PROFIL DES VERSIONS

	Article 61 (1973-1978)	Article 95 (1979-1985)	Prêt hypothécaire indexé 1986-)
FINANCEMENT :			
Type de prêt hypothécaire :	100 % - versements égaux	100 % - versements égaux; d'ordinaire assuré en vertu de la LNH	100 % - PHI; assuré en vertu de la LNH; Fonds de stabilisation
Prêt consenti par :	SCHL (prêt direct)	Prêteurs privés; la SCHL comme prêteur de dernier recours	Prêteurs privés
Période d'amortissement :	50 ans	35 ans	Prévue pour 30 ans; Maximum 35 ans
Durée :	5 ou 50 ans	Déterminée par le marché (normalement 5 ans)	Prévue pour 30 ans; Maximum 35 ans
Taux d'intérêt :	8 %	Déterminé par le marché	Déterminé par le marché; taux réel fixe plus inflation
AIDE FÉDÉRALE DE BASE :	Contribution d'immobilisations de 10 % gagnée sur la période du remboursement du prêt hypothécaire; subvention pour allégement d'intérêt à 8 %.	Contributions annuelles pour réduire le taux d'intérêt à 2 % sur les trois premières années; élimination graduelle après la troisième année, de sorte que les coûts hypothécaires nets augmentent de 5 % par année jusqu'à l'amortissement complet.	Contributions annuelles indexées correspondant au taux d'inflation moins 2 %, au besoin, pour combler l'écart entre le loyer économique et le loyer du marché la première année; l'aide est réduite après la quinzième année (en une seule fois).
DROIT D'OCCUPATION :	Loyer économique net, compte tenu de l'aide.	Limite inférieure des loyers du marché.	Loyer du marché.
AIDE SUPPLÉMENTAIRE :	Supplément compensatoire là où les occupants à faible revenu versent un droit d'occupation réduit; le supplément de loyer est également disponible pour un maximum de 25 % des logements.	Réserve de subvention utilisée pour réduire les frais d'occupation pour les occupants à faible revenu; le supplément de loyer n'est offert que si la province verse des subventions égales. Au moins 15 % des logements doivent donner droit à une subvention fondée sur l'échelle des loyers proportionnés au revenu.	Fonds de sécurité d'occupation pour aide temporaire. Supplément de loyer pour un maximum de 50 % des logements par province. Initialement, 30 % des logements.
PLAFONDS DE REVENU POUR L'AIDE CIBLÉE :	Limite supérieure, deuxième quintile du revenu familial selon Statistique Canada.	Les occupants dont le loyer dépasse 25 % du revenu.	PRBI - Les occupants qui consacrent plus de 30 % au loyer du marché.
CONTRÔLE DES COÛTS :	Coûts repères	PUM	PUM
DIVERS :			Fonds de stabilisation

D. Sources de données

Voici les activités de collecte et de traitement de données qui ont été menées dans le cadre de cette évaluation :

a) Enquête auprès des occupants de coopératives

Une enquête a été menée auprès de quelque 9 700 membres ou occupants vivant dans 300 coopératives situées d'un bout à l'autre du pays. Un taux de participation de 80 p. 100 a été obtenu; cette participation était d'ailleurs cruciale, compte tenu du besoin de comparer les caractéristiques et les opinions des occupants dont le loyer est proportionné au revenu et des occupants dont le loyer ne l'est pas. L'enquête a été faite essentiellement par la poste, avec un suivi téléphonique dans certains cas. En plus de la collecte de données sur les caractéristiques des occupants et sur leur logement ou coopérative, d'autres données sur la gestion de la coopérative, la qualité de vie et l'état général des lieux ont été recueillies. Cette enquête a été effectuée par la firme SPR Associates.

b) Enquête auprès des coordonnateurs ou gestionnaires

Un questionnaire a été envoyé par la poste aux coordonnateurs ou gestionnaires des 1 500 coopératives du Canada et portait sur les sujets suivants : les caractéristiques de la coopérative, le marché ou la demande du logement coopératif, les pratiques de gestion et les caractéristiques des gestionnaires, le roulement des occupants et les taux d'inoccupation, l'état et l'entretien de la coopérative, les services offerts et les répercussions sur la collectivité. Grâce au suivi téléphonique de cette enquête menée par la poste, le taux de participation a également été de 80 p. 100. L'enquête a été réalisée par la firme SPR Associates.

c) Étude sur l'état des lieux

Cette étude a été entreprise afin de connaître l'état matériel d'un échantillon de 500 coopératives d'un bout à l'autre du pays. L'étude comprenait l'examen d'un échantillon de logements, d'emplacements et d'immeubles au sein de ces ensembles; la proportion réelle du nombre de logements inspectés variait selon la taille de la coopérative. Elle a également porté sur les coûts des travaux de réparation et de remplacement nécessaires. L'étude visait à fournir des données fiables à l'échelle nationale seulement, et elle a été effectuée par les inspecteurs de la SCHL.

d) Analyse des risques liés au PHI

Cette étude comprend l'analyse actuarielle d'un modèle de risque particulier et examine les risques de cas de défaut et les primes requises pour le Fonds d'assurance-hypothécaire

(FAH) et le Fonds fédéral de stabilisation des coopératives d'habitation, à l'aide des données du programme disponibles. De plus, l'étude se penche sur les risques de cas de défaut rattachés aux autres types de programme et examine l'aide fournie par rapport aux risques de cas de défaut. Cette étude a été menée par le groupe Coles.

e) Enquête auprès des fédérations et des groupes de ressources techniques

Cette enquête couvre les fédérations et les groupes de ressources techniques, y compris ceux qui ne sont pas affiliés à la Fédération de l'habitation coopérative du Canada. Il existe environ 95 fédérations et groupes de ressources techniques, et grâce au suivi téléphonique, un taux de participation de 63 p. 100 a été obtenu. L'enquête a recueilli des données sur les caractéristiques des fédérations et des groupes de ressources techniques et leurs points de vue sur une variété de questions visant les coopératives. Une section distincte porte sur le Programme fédéral des coopératives d'habitation, version 1986.

f) Études de cas de coopératives

Douze études de cas ont été effectuées au Canada pour recueillir des données qualitatives qui complètent les données quantitatives recueillies au cours des diverses enquêtes. Les enquêteurs se sont concentrés sur les avantages du logement coopératif (p. ex. la participation des membres ou occupants, le contrôle par les occupants, la formation et l'éducation des membres, la sécurité d'occupation, la diversité des revenus et l'intégration sociale, les répercussions sur la collectivité). Ce travail a été effectué par la firme SPR Associates.

g) Données sur les caractéristiques et les dépenses de fonctionnement des coopératives

L'évaluation reposait principalement sur les bases de données de la SCHL pour le contrôle des programmes, pour la création d'un profil des coopératives (SAALS (Accords)) et l'analyse des dépenses des coopératives (SAALS (Recettes et dépenses)).

h) Études préliminaires : sécurité d'occupation et aspects fiscaux des coopératives

Trois études ont été menées sur ces sujets afin de fournir de l'information supplémentaire pour les fins des discussions sur la raison d'être du programme.

i) Enquête auprès des prêteurs ou investisseurs

Deux enquêtes ont été menées pour recueillir le point de vue des prêteurs ou des investisseurs PHI actuels (16 questionnaires) et potentiels (106 questionnaires) au sujet

des prêts hypothécaires indexés. Le taux de participation du premier groupe est de 44 p. 100 et de 27 p. 100 pour le second.

j) Enquête sur l'application et la gestion du portefeuille par la SCHL

L'enquête a été menée auprès des employés de toutes les succursales de la SCHL qui s'occupent de l'application des programmes et de la gestion du portefeuille. Grâce à un suivi par messagerie électronique, les taux de participation ont été de 67 et de 69 p. 100 respectivement.

E. Consultation

La SCHL a consulté une panoplie de groupes à l'étape de la planification de la présente évaluation (rapport de l'étude préparatoire). Parmi ces groupes se trouvent, la Fédération de l'habitation coopérative du Canada, l'Association canadienne des constructeurs d'habitation (ACCH), la Fédération canadienne des municipalités (FCM), l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (ACHRU), l'Institut d'aménagement urbain, le Fonds fédéral de stabilisation des coopératives d'habitation, les organismes provinciaux de l'habitation, les agences centrales fédérales ainsi que le personnel du Bureau national et des bureaux extérieurs de la SCHL. Toutes les réponses reçues ont été examinées en vue de leur inclusion dans la version définitive du plan.

La SCHL a également demandé à la Fédération de l'habitation coopérative du Canada de fournir ses commentaires sur les données recueillies, le cadre de référence des enquêtes et des études et les instruments de contrôle choisis.

Il est à noter que l'apport de la Fédération dans la collecte de données et dans l'encouragement de la participation des coopératives a largement contribué au taux élevé de collaboration de la part de ces dernières.

F. Structure du rapport

En répondant aux questions soulevées dans le rapport de l'étude préparatoire du 19 octobre 1989, la présente évaluation porte sur plusieurs types de points à considérer.

a) Premièrement, l'évaluation fournit des données sur les caractéristiques des coopératives, leurs occupants et leurs gestionnaires ou coordonnateurs, les fédérations et les groupes de ressources techniques.

b) Deuxièmement, l'évaluation présente les divers motifs justifiant le logement coopératif. Le chapitre IV présente une série de motifs à étudier. Ces motifs sont

examinés tout au long du rapport, et les conclusions sont présentées au chapitre XIV. Les besoins et la demande en matière de logement coopératif sont des points qui constituent une importante partie du présent examen et font l'objet d'une section distincte.

c) Troisièmement, l'évaluation porte sur la mesure dans laquelle les objectifs du Programme ont été atteints. On examine la mesure dans laquelle le Programme sert les ménages ayant des revenus faibles ou modestes, ainsi que la mesure dans laquelle ces ménages obtiennent des logements abordables, de taille et de qualité convenables. La sécurité d'occupation offerte dans les coopératives financées en application du Programme est aussi examinée.

d) Quatrièmement, l'évaluation vise les avantages du logement coopératif. Cette section traite des répercussions du logement coopératif sur leurs occupants et des répercussions des occupants sur le logement coopératif et la collectivité environnante.

e) Il faut également considérer l'administration et la gestion du logement coopératif, ce qui comprend l'examen des pratiques de gestion dans les coopératives et une discussion de l'état matériel du parc de coopératives d'habitation.

f) Un dernier point vise le contexte financier des coopératives d'habitation : le prêt hypothécaire indexé, les coûts des programmes et la rentabilité du Programme des coopératives d'habitation.

II L'ÉVOLUTION DU RÔLE FÉDÉRAL EN MATIÈRE DE LOGEMENT COOPÉRATIF

A. Contribution antérieure à 1973

L'origine du mouvement des coopératives d'habitation au Canada remonte à 1932, date où le gouvernement de Nouvelle-Écosse adoptait une loi sur l'habitation lui permettant de financer le logement. La première coopérative, appelée Arnold Housing Co-op, a été créée au Cap-Breton en 1937 sous l'égide du département d'extension de l'université St-François-Xavier. Un an plus tard, en 1938, on entreprenait la construction des premières maisons, après modification de la loi provinciale sur l'habitation de sorte qu'elle permette les prêts aux coopératives.

La première coopérative a construit 11 logements; entre 1938 et 1953, date où le gouvernement fédéral a commencé à partager les coûts avec celui de la Nouvelle-Écosse, 406 logements ont été construits par 35 coopératives dans la province, surtout au Cap-Breton.

Dans les quelques années qui ont suivi son apparition en Nouvelle-Écosse, le mouvement des coopératives d'habitation a commencé à s'étendre aux autres provinces. Les coopératives d'habitation ont été organisées au Québec en 1941, à Terre-Neuve en 1944 et en Ontario en 1946. La plupart de ces coopératives étaient parrainées par des organismes gouvernementaux ou par des églises.

La Loi nationale sur l'habitation permet les prêts directs aux coopératives de construction depuis 1944, mais les prêts assurés n'ont été disponibles qu'en 1953. Cette année-là, de concert avec la Nova Scotia Housing Commission, la SCHL a entrepris de financer la construction de coopératives d'habitation en vertu de l'article 79 de la Loi nationale sur l'habitation. Cet article permet à la Société de participer conjointement avec toute province à l'acquisition et à l'aménagement de terrains pour des fins de logement, ou à l'acquisition, à l'amélioration et à la transformation d'immeubles existants à des fins de logement.

La version du Programme des coopératives d'habitation relevant de l'article 79 permettait de fournir des fonds aux provinces qui, à leur tour, consentaient des prêts aux coopératives pour aider à la construction de logements pour leurs membres. Après la construction, les logements étaient vendus aux membres pour une somme équivalant au coût de la construction, les créances hypothécaires étant détenues par la province. Ce programme a offert des fonds à la Nouvelle-Écosse (1953), à l'Île-du-Prince-Édouard (1960), au Nouveau-Brunswick (1970) et à la Saskatchewan (1975), soit les provinces qui avaient signé des ententes de partage des coûts avec le gouvernement fédéral. Ce programme a par la suite pris le nom de Programme

PAAP/COOP au moment de la mise en place du PAAP fédéral en 1973, bien qu'il n'y ait jamais eu de lien véritable entre les deux programmes. Les derniers prêts en vertu des accords de partage des coûts avec le fédéral ont été consentis en 1978.

Depuis le début du mouvement des coopératives d'habitation jusqu'au milieu des années 60, presque toutes les coopératives étaient des coopératives «de construction». Elles étaient formées de personnes qui s'unissaient pour la construction de leur propre maison, souvent avec une mise de fond sous forme de travail. Ensuite, chaque ménage prenait possession de sa maison, mais la coopérative continuait d'ordinaire à rembourser un prêt hypothécaire commun (même si en 1970-1971, on offrait le prêt hypothécaire individuel, c'est-à-dire un prêt distinct pour chaque membre). Ces coopératives de construction étaient donc une forme de stimulant pour l'accession à la propriété, bien distincte des actuelles coopératives "permanentes". Les coopératives de construction avaient souvent tenté d'obtenir des fonds à un taux d'intérêt modique en vertu de l'article 26 pour les logements à loyer modique. Le gouvernement fédéral soutenait toutefois que ces coopératives n'étaient pas admissibles parce qu'elles n'avaient aucun caractère locatif. La SCHL estimait à l'époque que les programmes d'aide au logement social ne devaient pas permettre aux bénéficiaires d'accumuler des actifs.

Le mouvement des coopératives "permanentes" s'est créé et développé dans les années 60. En 1965, l'association des coopératives d'habitation du Manitoba terminait la première coopérative permanente d'habitation du Canada destinée à des familles. L'ensemble de Willow Park à Winnipeg, comptant 200 logements, a été réalisé avec l'aide financière de la SCHL, de la Société coopérative de crédit et de la ville de Winnipeg. On a demandé aux premiers occupants de Willow Park de faire un versement initial s'échelonnant entre 556 $ pour un logement d'une chambre à coucher et 889 $ pour une maison en rangée de quatre chambres. Le loyer mensuel, qui comprenait tous les coûts d'habitation de base, se situait entre 91 $ et 137 $. Dans les quelques années qui ont suivi l'achèvement du projet de démonstration de Willow Park, on a entrepris la construction de diverses autres coopératives permanentes en Ontario et en Colombie-Britannique.

Vu la croissance du mouvement des coopératives permanentes, la Co-operative Union of Canada (CUC), le Congrès du travail du Canada (CTC) et l'Union canadienne des étudiants (UCE) ont fondé en 1968 la Fondation de l'habitation coopérative avec l'aide financière de la SCHL. Depuis lors, le mandat de la Fondation est de favoriser le développement de coopératives d'habitation permanentes et de fournir des services organisationnels, techniques et administratifs aux coopératives en voie de constitution et, plus tard, aux coopératives existantes. Au cours de sa première année

d'existence, la Fondation a présenté un mémoire à la Commission d'étude Hellyer sur le logement et l'aménagement urbain; elle demandait des mesures législatives pour le financement des coopératives permanentes.

Les modifications apportées en juin 1969 à la Loi nationale sur l'habitation permettaient d'inclure les coopératives parmi les emprunteurs admissibles en vertu de l'article 26 sur les compagnies de logement à dividendes limités. Toutefois, puisque l'article 26 obligeait les locataires à faible revenu à faire un dépôt d'au moins 5 p. 100 et puisque la SCHL continuait de soutenir que les coopératives ne constituaient pas des logements locatifs, la Société n'a pas utilisé cet article pour aider les coopératives d'habitation.

En 1970, le gouvernement fédéral créait un fonds de logement à prix modique d'une valeur de 200 millions de dollars en vue de financer des moyens novateurs de rendre le logement abordable. En vertu de l'article 97 de la LNH prévoyant les prêts directs pour l'accession à la propriété, la SCHL a financé 11 projets-pilotes de coopératives, à des taux d'intérêt inférieurs aux taux du marché, c'est-à-dire les taux prévus à l'article 26; les locataires à faible revenu devaient toujours faire un dépôt de 5 p. 100. En échange des modalités préférentielles de prêts, la coopérative devait accepter dans son accord d'exploitation d'imposer aux ménages à revenu élevé un supplément compensant les subventions au loyer consenties aux locataires à faible revenu. Cette disposition devait aboutir aux résultats suivants :

- réduction des subventions supplémentaires nécessaires;
- diversité de revenus;
- exclusion du recours, dans les accords d'exploitation, à des dispositions visant l'expulsion des locataires dont le revenu dépasse un seuil donné.

B. Mise en place du premier Programme fédéral des coopératives d'habitation

En 1973, on présentait un ensemble de modifications à la Loi nationale sur l'habitation par suite d'un réexamen global de la politique fédérale en matière de logement social. Ces modifications découlaient surtout du fait que le public acceptait mieux le principe que le logement subventionné devait comporter un plus grand choix de types de logement et de modes d'occupation, et s'adresser à une gamme de revenus plus étendue. La diversité des revenus semblait socialement souhaitable et permettait à la fois de réduire les subventions. La politique fédérale en matière de logement social n'allait plus mettre l'accent sur le logement public et sur les compagnies de logement à dividendes limités. Ces programmes allaient se poursuivre au moins jusqu'en 1978, mais

le gouvernement mettrait dorénavant l'accent sur le logement sans but lucratif, municipal et bénévole, et sur les coopératives d'habitation. En 1973, le Programme d'aide à l'accession à la propriété (PAAP) voyait le jour, et visait à encourager les ménages à revenu faible et modeste à acquérir un logement.

C'est pourquoi l'article 61 de la Loi nationale sur l'habitation créait en 1973 un nouveau Programme fédéral des coopératives d'habitation. Pour la première fois, les coopératives permanentes (c'est-à-dire les coopératives qui continuaient de fonctionner en tant qu'organismes sans but lucratif, une fois la construction terminée) pouvaient maintenant être financées à 100 p. 100. En outre, ce programme comportait les subventions supplémentaires suivantes :

° une subvention directe équivalant à 10 p. 100 du coût des immobilisations, accordée par la SCHL (période de gain équivalant au terme de la créance hypothécaire);

° un prêt hypothécaire préférentiel consenti directement par la SCHL au taux prévu à l'article 26 (8 p. 100) pour 50 ans et représentant un financement à 100 p. 100 (c'est-à-dire sur les 90 p. 100 restants du coût des immobilisations);

° des subventions de démarrage d'une valeur maximum de 10 000 $ pour les coopératives locales désireuses de présenter un projet de coopérative d'habitation;

° des subventions de fonctionnement, dans le cadre du Programme d'organisation des ressources communautaires (PODRC), destinées aux groupes fournissant une aide organisationnelle et technique aux coopératives.

Les objectifs énoncés pour la version du Programme des coopératives d'habitation relevant de l'article 61 étaient les suivants :

° fournir des logements modestes et abordables convenant aux besoins des familles et des particuliers ayant des revenus faibles ou modestes;

° loger principalement des familles dont les revenus sont trop élevés selon les critères du logement public, mais qui ont peine à se loger sur le marché;

° stimuler l'intégration de familles et de particuliers de revenus divers.

En même temps entrait en vigueur l'alinéa 82(1)b de la LNH permettant d'accorder des subventions de loyer supplémentaires aux ménages à faible revenu des coopératives. Ce programme de supplément de loyer, destiné expressément aux ensembles

coopératifs et sans but lucratif, devait comprendre le partage des frais avec les gouvernements provinciaux intéressés. Toutefois, ce programme n'a pas été appliqué à ce moment-là. Par la suite, le 4 mars 1975, on annonçait que les fonds prévus à l'alinéa 82(1)b seraient accordés aux provinces qui avaient signé des ententes cadres avec le gouvernement fédéral.

La version du Programme des coopératives d'habitation relevant de l'article 61 conservait une caractéristique des coopératives expérimentales antérieures, soit le supplément compensatoire. Dans l'ensemble, chaque coopérative devait atteindre le seuil de rentabilité. Toutefois, l'accord d'exploitation obligeait les ménages à revenu élevé à verser un supplément de loyer compensant les loyers inférieurs exigés des ménages à faible revenu. Une évaluation subséquente du programme a révélé que le mécanisme de supplément compensatoire n'était utilisé que rarement, en partie parce que l'échelle des loyers proportionnés au revenu était déjà voisine des loyers du marché au cours des premières années.

Une modification mineure apportée en décembre 1975 à l'article 61 de la LNH créait les contributions pour allégement d'intérêt. Avant le 31 décembre 1975, tous les prêts aux coopératives d'habitation comportaient un intérêt de 8 p. 100, même si le taux d'emprunt de la SCHL était plus élevé. La contribution pour allégement d'intérêt permettait d'expliciter le montant du prêt subventionné par la SCHL par la réduction du taux d'intérêt.

L'article 61 a suscité la croissance rapide du mouvement des coopératives d'habitation au Canada.

C. Les modifications à l'article 95

Après avoir repensé en profondeur ses stratégies de logement social, le gouvernement fédéral a présenté en 1978 une série de modifications à la LNH. Les subventions fédérales accordées en vertu des versions antérieures du programme (dont le Programme des coopératives d'habitation relevant de l'article 61) étaient jugées insuffisantes pour répondre aux besoins des groupes à revenu très faible sans l'apport de subventions provinciales complémentaires. Les modifications de 1978 avaient pour but de mettre en place un mécanisme unique d'aide financière au logement social capable de répondre aux besoins des ménages à revenu faible ou modeste et accessibles aux organismes de parrainage tant publics que privés, aux provinces, aux organismes privés sans but lucratif et aux coopératives.

On estimait également que la version du Programme des coopératives d'habitation relevant de l'article 61 comportait d'autres problèmes particuliers :

° les subventions ne permettaient pas de produire des logements abordables pour les ménages à faible revenu;

° le programme exigeait des subventions d'immobilisations considérables à une époque où les besoins d'argent du gouvernement fédéral augmentaient rapidement.

Les modifications à la LNH, annoncées en mai 1978 et entrées en vigueur en janvier 1979, mettaient surtout l'accent, en matière de logement social, sur les nouvelles versions des programmes de logement sans but lucratif et des coopératives d'habitation (article 95). Dans le cas des coopératives d'habitation, l'objectif fondamental du programme demeurait le même : répondre aux besoins des ménages incapables de se loger convenablement tout en encourageant la diversité du revenu des familles habitant les coopératives. La diversité des revenus devait permettre d'éviter les "tensions sociales" dues à la concentration des ménages à faible revenu et diminuer la résistance du quartier.

Ce sont les prêteurs agréés qui devaient consentir des prêts hypothécaires correspondant à 100 p. 100 des coûts d'immobilisation, lesquels prêts étaient assurés par la SCHL. La Société demeurait le prêteur de dernier recours. Cet élément de la nouvelle version du programme remplaçait les prêts hypothécaires directs consentis en vertu de la version du Programme des coopératives d'habitation relevant de l'article 61 et devait réduire les sommes engagées par le gouvernement fédéral. On estimait que l'utilisation des fonds du secteur privé permettrait un effort plus considérable en matière de logement social dans le cadre d'un niveau donné de ressources financières, bien que l'on s'attendait à ce qu'une augmentation des budgets gouvernementaux en découle.

La subvention fédérale unilatérale avait pour but de combler l'écart entre les coûts et les recettes de chaque ensemble, étant donné les loyers fixés à la limite inférieure des loyers du marché pour les ménages à revenu modeste, et proportionnés au revenu pour les ménages à faible revenu. La subvention de fonctionnement maximale était fixée à une somme permettant de réduire le taux réel d'intérêt hypothécaire à 2 p. 100 par rapport au taux fixé avec les prêteurs du secteur privé, pour des termes de 5 ans avec amortissement sur 35 ans. Ce mécanisme de financement combinait les deux principales subventions offertes dans le cadre du programme visé par l'article 61 : la contribution pour allégement d'intérêt (réduisant le taux d'intérêt à 8 p. 100) et la contribution d'immobilisations de 10 p. 100.

Par ailleurs, la version du Programme des coopératives d'habitation relevant de l'article 95 ressemblait assez à la précédente. Une partie de la contribution fédérale devait servir à subventionner le loyer des ménages à faible revenu, d'une manière qui rappelait le mécanisme de supplément compensatoire utilisé dans le cas de l'article 61. D'autres programmes, tant provinciaux que fédéraux, pouvaient également s'ajouter au programme relevant de l'article 95 ou le compléter, notamment le supplément de loyer (alinéa 82(1)b)), la subvention de démarrage (article 76) et le PODRC (alinéa 74g)). En outre, au moins 15 p. 100 des ménages de la coopérative devaient payer un loyer fixé selon l'échelle des loyers proportionnés au revenu.

Les objectifs énoncés pour la version du Programme des coopératives d'habitation relevant de l'article 95 étaient donc les suivants :

- fournir des logements modestes et abordables convenant aux besoins des familles et des particuliers ayant des revenus faibles ou modestes;

- produire des logements à un coût minimal par l'application de mécanismes pertinents de contrôle des coûts;

- encourager les prêteurs agréés à dégager des fonds pour répondre aux besoins de logement des ménages ayant des revenus faibles ou modestes.

Ce programme avait d'abord pour but d'assurer une aide financière fédérale de base à laquelle les provinces pouvaient ajouter. Toutefois, le gouvernement fédéral a accepté en juin 1978 de partager le coût des pertes de fonctionnement après une contribution égale du gouvernement provincial quant à l'écart du taux d'intérêt. Ainsi, si la province fournissait une contribution égale à celle du fédéral, celui-ci fournissait à son tour une contribution égale aux contributions provinciales supplémentaires, pourvu qu'il n'y ait pas excédent des recettes de l'ensemble sur les dépenses. Aucune province n'a appliqué cette méthode pour les coopératives.

Le nombre annuel de logements engagés en application de la version du Programme des coopératives d'habitation relevant de l'article 95 s'est élevé progressivement, passant de 1 883 en 1979 à un sommet de 6 578 en 1982, puis à 6 164 logements en 1983. Toutefois, les taux d'intérêt ayant atteint des niveaux sans précédent au début des années 80, les subventions en vertu de l'article 95 avaient aussi atteint des niveaux record. Au milieu des années 80, on a également repensé graduellement le principe de la diversité des revenus et l'on a mis en doute ouvertement la valeur d'une aide destinée aux ménages à revenu modeste qui n'en avaient pas vraiment besoin, vu la rareté des ressources en matière de logement social. En

janvier 1985, le nouveau gouvernement fédéral a publié un document de consultation sur le logement qui a mis en branle la restructuration des programmes canadiens de logement social. Les résultats de cette consultation ont été publiés plus tard la même année par le ministre responsable de la SCHL sous le titre "Orientation nationale de la politique du logement". La nouvelle politique fédérale de logement social canalisait la totalité des fonds destinés au logement social vers les ménages éprouvant des besoins impérieux de logement et transférait l'application du programme aux provinces. Les versions des programmes de logement sans but lucratif et des coopératives d'habitation établies par l'article 95 ont été abolies en 1985. Cependant, une disposition permettait aux provinces de financer des coopératives en application de la nouvelle version du Programme de logement sans but lucratif ultérieure à 1985. On introduisait en même temps le Programme de renouvellement hypothécaire par appel d'offres (PRHAO), en vue de réduire les frais d'intérêt associés à la version relevant de l'article 95 des programmes de logement sans but lucratif et des coopératives d'habitation.

D. Le Programme fédéral des coopératives d'habitation, version 1986 (PFCH)

En même temps, le gouvernement fédéral annonçait la mise en place d'une version révisée du Programme des coopératives d'habitation, mise au point de concert avec la Fondation de l'habitation coopérative. Le gouvernement fédéral a continué d'assurer seul le financement et l'application de la nouvelle version du programme. La nouvelle version du Programme fédéral des coopératives d'habitation a été officiellement mise en place à titre expérimental, pour cinq ans, en 1986, avec l'objectif suivant :

- aider le logement coopératif à promouvoir la sécurité d'occupation pour les ménages incapables d'accéder à la propriété.

Cette modification des objectifs s'est reflété dans le transfert du Programme des coopératives d'habitation de l'élément de planification du logement social à l'élément de planification du logement du marché. Les objectifs de la politique fédérale en matière de logement, dans le domaine du logement du marché, étaient de contribuer à un climat de stabilité, sur le marché privé, de sorte qu'il puisse fonctionner efficacement, et de promouvoir la sécurité d'occupation au moyen de la propriété ou du logement coopératif.

Cette nouvelle version du programme utilisait un instrument hypothécaire novateur, le prêt hypothécaire indexé (PHI). Dans le cas d'un PHI, le taux d'intérêt se calcule en fonction d'un taux réel fixe de rendement s'ajoutant à un taux variable rectifié régulièrement en fonction de l'inflation. Ce prêt

hypothécaire indexé devait être obtenu sur le marché privé d'abord par l'entremise de la FHC, puis par celle du Centre de coordination du financement des programmes de la SCHL, créé en juin 1987. Le PHI était assuré en vertu de la Loi nationale sur l'habitation et correspondait à 100 p. 100 des coûts d'immobilisation de l'ensemble. La tâche de procurer des PHI a été confiée à la FHC en 1988.

Le prêt hypothécaire indexé est conçu de telle sorte que les mensualités de principal et d'intérêt s'élèvent en général selon un taux équivalant au taux de l'inflation moins 2 p. 100. Le paiement initial peut donc être inférieur au paiement du PHPE. Cette caractéristique, fixée de concert avec la FHC, avait pour but de réduire les coûts de financement initial des coopératives et ainsi, les subventions nécessaires au départ. Toutefois, le nouveau programme conserve la possibilité d'une aide fédérale unilatérale pour combler l'écart entre les loyers économiques et les loyers du marché lorsque la chose est nécessaire. L'aide fédérale a pris la forme d'une subvention annuelle destinée à combler l'écart, et réduite à compter de la 16^{e} année.

La version de 1986 du Programme des coopératives d'habitation prévoyait la création d'un Fonds de stabilisation destiné à aider financièrement les coopératives qui éprouvent des problèmes de viabilité entraînant un risque de défaut de paiement du prêt hypothécaire. Chaque coopérative fait un versement unique à ce fonds qui a été créé en raison des préoccupations de la SCHL à l'égard des régimes de prêts hypothécaires à paiements progressifs qui ont dans le passé connu des taux élevés de défaut (c'est-à-dire le PALL et le PAAP).

Par ailleurs, cette version du programme ressemble aux versions antérieures. Au moins 15 p. 100 des logements de chaque coopérative doivent être destinés à des ménages à faible revenu dans le cadre du Programme de supplément de loyer, et un maximum de 30 p. 100 des logements de chaque province pouvaient être disponibles en application du Supplément de loyer. En juin 1988, ce maximum a été porté à 50 p. 100 des logements d'une coopérative, et seuls la Colombie-Britannique, le Québec et la Saskatchewan n'ont pas approuvé cette proportion.

Le Programme fédéral des coopératives d'habitation exige maintenant, que chaque coopérative crée un fonds de sécurité d'occupation pour venir en aide temporairement aux occupants non soumis à la vérification du revenu qui subissent une baisse de revenu. En outre, un prêt sans intérêt d'un maximum de 75 000 $ par ensemble est toujours offert pour l'élaboration des propositions. Ce maximum a été porté à 500 000 $ en 1989.

III CARACTÉRISTIQUES DU PARC DE COOPÉRATIVES D'HABITATION

Ce chapitre présente un aperçu des caractéristiques du parc de coopératives d'habitation.

A. Activités du programme

Depuis le lancement de la première version du Programme fédéral des coopératives d'habitation, 1 669 ensembles comportant 56 745 logements ont été aménagés et sont administrés en application de trois versions distinctes du programme (c.-à-d. les versions relevant des articles 61 et 95, et celle du PFCH). Environ 70 p. 100 des coopératives d'habitation, soit 1 124 ensembles comprenant 39 577 logements, ont été mises en place dans le cadre de la version du programme antérieure à 1986 qui relève de l'article 95. La version du PFCH de 1986 est toujours en activité et a servi à produire un peu plus de 18 p. 100 des logements, soit 10 255, et de 19 p. 100 des ensembles, soit 322. Le tableau 3.1 indique le nombre d'ensembles et de logements coopératifs achevés dans le cadre des versions relevant des articles 61 et 95 et de celle du PFCH.

TABLEAU 3.1
PORTEFEUILLE DES COOPÉRATIVES D'HABITATION PAR VERSION DU PROGRAMME

VERSION	ENSEMBLES NOMBRE	ENSEMBLES %	LOGEMENTS NOMBRE	LOGEMENTS %
Article 61 (34.18)	223	13,4	6 913	12,2
Article 95 (56.1)	1 124	67,3	39 577	69,7
Programme fédéral des coopératives d'habitation (PFCH)	322	19,3	10 255	18,1
TOTAL	1 669	100,0	56 745	100,0

SOURCE : Base de données sur les caractéristiques des ensembles, SCHL, (août) 1990.

NOTE : Ce tableau est fondé sur les ensembles et les logements achevés. Il ne reflète pas les activités actuelles d'application de la version du PFCH. Si l'on utilise les données sur les engagements, on obtient les résultats suivants :

	PFCH	371	21,9	11 794	20,1
	TOTAL	1 718		58 284	

B. Date d'achèvement des ensembles

Le tableau 3.2 illustre la production d'ensembles et de logements selon leur date d'achèvement.

La période de plus grande activité en ce qui a trait aux coopératives d'habitation se situe entre 1980 et 1990, période au cours de laquelle plus de 87 p. 100 des ensembles (1 445) et des logements (49 790) ont été produits. Dans l'ensemble, ces chiffres indiqueraient que le parc de coopératives est plutôt jeune; il faut toutefois se rappeler que de nombreuses coopératives d'habitation sont des immeubles achetés, puis rénovés (voir la section D).

Moins de la moitié des ensembles et des logements produits depuis 1985 l'ont été dans le cadre du PFCH; les autres coopératives ont fait l'objet d'engagements pris en application de la version relevant de l'article 95 et ont été achevées après le lancement du Programme fédéral des coopératives d'habitation de 1986.

TABLEAU 3.2
PORTEFEUILLE DES COOPÉRATIVES D'HABITATION
PAR VERSION DU PROGRAMME ET PAR DATE D'ACHÈVEMENT

DATE D'ACHÈVEMENT	ENSEMBLES NOMBRE	ENSEMBLES %	LOGEMENTS NOMBRE	LOGEMENTS %
ARTICLE 61				
1970 - 1974	2	0,9	78	1,1
1975 - 1979	197	88,3	5 981	86,5
1980 - 1984	24	10,8	854	12,4
1985 - 1989	-	-	-	-
TOTAL	223	100,0	6 913	100,0
ARTICLE 95				
1970 - 1974	7	0,6	306	0,8
1975 - 1979	18	1,6	670	1,7
1980 - 1984	731	65,0	26 334	66,5
1985 - 1989	368	32,7	12 267	31,0
TOTAL	1 124	100,0	39 577	100,0
PFCH				
1985 - 1990	322	100,0	10 255	100,0

SOURCE : Base de données sur les caractéristiques des ensembles, SCHL, (août) 1990.

C. Types d'ensembles

Le tableau 3.3 décrit les types d'ensembles aménagés pour chaque version du programme et faisant partie du portefeuille des coopératives d'habitation.

Les immeubles de faible hauteur et les immeubles d'appartements sont les types les plus communs. Les ensembles aménagés en vertu de l'article 61 se composaient le plus souvent d'immeubles d'appartements, car ce genre de logement représente 36 p. 100 de la totalité des logements, mais les maisons en bande de faible hauteur ont été plus courantes en application de la version relevant de l'article 95. La tendance aux immeubles d'appartements est réapparue avec le PFCH, et les appartements représentent près de 48 p. 100 de la totalité des logements.

Les ensembles comprenant plus d'un type d'immeuble (mixtes) représentent un quart de tous les logements produits dans le cadre de la première version du programme, soit celle qui relève de l'article 61. Toutefois, ce genre d'ensemble est maintenant moins courant, de sorte qu'un peu moins de 14 p. 100 des logements et moins de 9 p. 100 des ensembles sont mixtes dans le cadre du PFCH.

TABLEAU 3.3
PORTEFEUILLE DES COOPÉRATIVES D'HABITATION
PAR VERSION DU PROGRAMME ET PAR TYPE D'ENSEMBLE

TYPE D'ENSEMBLE[1]	ENSEMBLES NOMBRE	ENSEMBLES %	LOGEMENTS NOMBRE	LOGEMENTS %
ARTICLE 61				
Logement individuel	29	13,0	401	5,8
Immeuble de faible hauteur	66	29,6	2 145	31,0
Immeuble d'appartements	93	41,7	2 517	36,4
Autre	4	1,8	73	1,0
Mixte	31	13,9	1 777	25,7
TOTAL	223	100,0	6 913	100,0
ARTICLE 95				
Logement individuel	92	8,3	1 501	3,8
Immeuble de faible hauteur	370	32,9	15 860	40,0
Immeuble d'appartements	424	37,7	12 891	32,6
Autre	20	1,8	423	1,1
Mixte	218	19,3	8 902	22,5
TOTAL	1 124	100,0	39 577	100,0
PFCH				
Logement individuel	13	4,0	266	2,6
Immeuble de faible hauteur	26	26,7	3 636	35,5
Immeuble d'appartements	194	60,2	4 912	47,9
Autre	1	0,3	40	0,4
Mixte	28	8,7	1 401	13,7
TOTAL	322	100,0	10 255	100,0

SOURCE : Base de donnée sur les caractéristiques des ensembles, SCHL, (août) 1990.

NOTE : [1] Définitions des types d'ensembles :
- logement individuel : logement individuel, duplex, maison jumelée
- immeuble de faible hauteur : maison en rangée, triplex, logements superposés
- immeuble d'appartements : immeuble d'appartements
- autre : autre, maison mobile, foyer, immeuble non résidentiel
- mixte : toutes les combinaisons possibles de types d'ensembles
  p. ex. logement individuel + immeuble de faible hauteur = ensemble mixte

D. Méthodes d'aménagement

On peut créer une coopérative d'habitation en faisant construire le ou les immeubles, en acquérant des immeubles et en les rénovants, ou en recourant à une combinaison de ces deux possibilités. Le tableau 3.4 illustre la répartition des ensembles selon les méthodes utilisées.

TABLEAU 3.4
MÉTHODES D'AMÉNAGEMENT DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

MÉTHODE	COOPÉRATIVES[1] NBRE	%	LOGEMENTS NBRE	%
ARTICLE 61				
Construction	49	32,2	3 781	50,7
Acquisition	42	27,6	1 890	25,3
Combinaison	58	38,2	1 793	24,0
Total	152	100,0	7 464	100,0
ARTICLE 95				
Construction	555	51,7	26 104	65,6
Acquisition	193	18,0	5 150	12,9
Combinaison	326	30,3	8 531	21,4
Total	1 074	100,0	39 785	100,0
PFCH				
Construction	126	63,6	5 386	75,6
Acquisition	22	11,1	533	7,5
Combinaison	50	25,3	1 209	17,0
Total	198	100,0	7 128	100,0

SOURCE : Enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

NOTE : [1] Le nombre des coopératives est inférieur au nombre d'ensembles parce qu'une coopérative peut avoir reçu plus d'un prêt.

La proportion des logements aménagés dans des immeubles neufs seulement est passée de 50 p. 100, en application de la version relevant de l'article 61, à plus de 75 p. 100 dans le cadre de la version PFCH. Ces données pourraient indiquer qu'il est plus simple d'aménager et d'administrer des immeubles neufs que des immeubles remis en état, et ce serait la raison pour laquelle les groupes de ressources techniques et les clients préfèrent cette solution.

E. Tailles des ensembles

Le tableau 3.5 établit la taille des coopératives d'habitation, ainsi que le nombre d'ensembles et de logements par fourchette de tailles d'ensembles, pour chaque version du programme.

La tendance des coopératives d'habitation vers une plus forte densité pourrait donner à croire qu'elles sont d'assez grande taille. Un examen du nombre moyen de logements par ensemble démontre que les ensembles sont en moyenne d'assez petite taille, comptant un peu plus de 30 logements, et que cette moyenne n'a presque pas changé avec les nouvelles versions du programme. De la même façon, le tableau 3.5 démontre que,

sans égard à la version du programme, environ 94 p. 100 des coopératives d'habitation comportent moins de 100 logements.

Il est intéressant de noter que la version du programme relevant de l'article 61 a servi à produire à la fois la plus grande proportion d'ensembles à très faible densité (logements individuels) et la plus grande proportion d'ensembles à très forte densité contribuant au calcul de la taille moyenne des ensembles produits dans le cadre de cette version. Plus précisément, plus de 30 p. 100 des logements produits dans le cadre de la version relevant de l'article 61 se trouvent dans des ensembles de 100 logements ou plus. La version relevant de l'article 95 et celle du PFCH ont toutes deux marqué une tendance vers des ensembles de plus petite taille : seulement 22,2 p. 100 des logements produits dans le cadre de la version relevant de l'article 95, et 7,3 p. 100 de ceux qui ont été offerts dans le cadre du PFCH se trouvent dans des ensembles de 100 logements ou plus. À l'appui de cette tendance vers les ensembles de taille moyenne, la proportion de logements dans des ensembles comportant de 10 à 49 logements a augmenté pour passer de 25,7 p. 100, dans le cadre de la version relevant de l'article 61, à 42,2 p. 100 dans le cadre de la version relevant de l'article 95, et à 55,3 p. 100 dans le cadre du PFCH.

TABLEAU 3.5
PORTEFEUILLE DES COOPÉRATIVES D'HABITATION
PAR VERSION DU PROGRAMME ET PAR TAILLE DES ENSEMBLES

TAILLE DES ENSEMBLES	NOMBRE MOYEN DE LOGEMENTS PAR ENSEMBLE	ENSEMBLES NOMBRE	ENSEMBLES %	LOGEMENTS NOMBRE	LOGEMENTS %
ARTICLE 61					
Moins de 10		106*	47,5	468	6,8
10 - 29		41	18,4	771	11,2
30 - 49		27	12,1	1 003	14,5
50 - 99		36	16,1	2 573	37,2
100 - 199		11	4,9	1 623	23,5
200 ou plus		2	0,9	475	6,9
TOTAL	31	223	100,0	6 913	100,0
ARTICLE 95					
Moins de 10		180	16,0	1 136	2,9
10 - 29		482	42,9	8 711	22,0
30 - 49		212	18,9	7 981	20,2
50 - 99		188	16,7	12 966	32,8
100 - 199		57	5,1	7 480	18,9
200 ou plus		5	0,4	1 303	3,3
TOTAL	35	1 124	100,0	39 577	100,0
PFCH					
Moins de 10		30	9,0	245	2,4
10 - 29		157	48,8	2 952	28,8
30 - 49		73	22,7	2 717	26,5
50 - 99		57	17,7	3 586	35,0
100 - 199		4	1,3	528	5,1
200 ou plus		1	0,3	227	2,2
TOTAL	32	322	100,0	10 255	100,0

SOURCE : Base de données sur les caractéristiques des ensembles, SCHL, (août) 1990.
NOTE : * Comprend trois foyers.

F. Type de clients

Quant à la clientèle, les trois versions du Programme des coopératives d'habitation sont orientées vers les familles (tableau 3.6). Dans le cadre des trois versions, les familles occupent au moins 88 p. 100 des ensembles et des logements du parc de coopératives d'habitation. La proportion de logements habités par des aînés, qui se situe à environ 5 p. 100 pour les versions relevant des articles 61 et 95, a doublé dans le cadre du PFCH et s'élève maintenant à un peu plus de 10 p. 100 des ensembles et des logements.

TABLEAU 3.6
PORTEFEUILLE DES COOPÉRATIVES D'HABITATION
PAR TYPE DE CLIENT (1990)

TYPE DE CLIENT	ENSEMBLES NOMBRE	ENSEMBLES %	LOGEMENTS NOMBRE	LOGEMENTS %
ARTICLE 61				
Famille	218	97,8	6 579	95,2
Aîné	5	2,2	334	4,8
Besoins spéciaux	0	0,0	0	0,0
TOTAL	223	100,0	6 913	100,0
ARTICLE 95				
Famille	1 057	94,0	37 548	94,9
Aîné	63	5,6	1 796	4,5
Besoins spéciaux	4	0,4	233	0,6
TOTAL	1 124	100,0	39 577	100,0
PFCH				
Famille	285	88,5	9 154	89,3
Aîné	37	11,5	1 101	10,7
Besoins spéciaux	0	0,0	0	0,0
TOTAL	322	100,0	10 255	100,0

SOURCE : Base de données sur les caractéristiques des ensembles, SCHL (août) 1990.

G. Répartition entre les provinces

Le tableau 3.7 examine le parc des coopératives d'habitation par province. Les proportions les plus élevées se trouvent au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique. Ensemble, ces provinces possèdent 84 p. 100 de toutes les coopératives d'habitation. Le tableau 3.8 compare les provinces, sur le plan des renseignements fournis plus haut dans le présent chapitre.

TABLEAU 3.7
PORTEFEUILLE DES COOPÉRATIVES D'HABITATION
PAR VERSION DU PROGRAMME ET PAR PROVINCE ET TERRITOIRE

PROVINCE OU TERRITOIRE	ENSEMBLES NOMBRE	ENSEMBLES %	LOGEMENTS NOMBRE	LOGEMENTS %
ARTICLE 61				
Nouvelle-Écosse	17	7,6	133	1,9
Québec	128	57,6	2 001	29,0
Ontario	52	23,2	3 482	50,3
Saskatchewan	2	0,9	139	2,0
Alberta	8	3,6	270	3,9
Colombie-Britannique	16	7,1	888	12,8
CANADA	223	100,0	6 913	100,0
ARTICLE 95				
Terre-Neuve	22	2,0	359	0,9
Île-du-Prince-Édouard	6	0,5	62	0,2
Nouvelle-Écosse	71	6,3	1 299	3,3
Nouveau-Brunswick	12	1,1	550	1,4
Québec	579	51,4	11 390	28,7
Ontario	197	17,5	12 793	32,3
Manitoba	14	1,2	1 332	3,4
Saskatchewan	14	1,2	575	1,4
Alberta	34	3,0	1 766	4,5
Colombie-Britannique	172	15,3	9 351	23,6
Territoires du Nord-Ouest	3	0,3	100	0,2
CANADA	1 124	100,0	39 577	100,0
PFCH[1]				
Terre-Neuve	2	0,6	45	0,4
Île-du-Prince-Édouard	3	0,9	81	0,8
Nouvelle-Écosse	16	5,0	504	4,9
Nouveau-Brunswick	7	2,2	173	1,7
Québec	177	55,0	3 414	33,3
Ontario	43	13,3	2 707	26,4
Manitoba	11	3,4	527	5,1
Saskatchewan	5	1,5	213	2,0
Alberta	12	3,7	394	3,8
Colombie-Britannique	45	14,0	2 147	20,9
Territoires du Nord-Ouest	1	0,3	50	0,5
CANADA	322	100,0	10 255	100,0
TOUS LES PROGRAMMES				
Terre-Neuve	24	1,4	404	0,7
Île-du-Prince-Édouard	9	0,5	143	0,3
Nouvelle-Écosse	104	6,2	1 936	3,4
Nouveau-Brunswick	19	1,1	723	1,3
Québec	884	53,0	16 805	29,6
Ontario	292	17,5	18 982	33,5
Manitoba	25	1,5	1 859	3,3
Saskatchewan	21	1,3	927	1,6
Alberta	54	3,2	2 430	4,3
Colombie-Britannique	233	14,0	12 386	21,8
Territoires du Nord-Ouest	4	0,2	150	0,3
CANADA	1 669	100,0	56 745	100,0

SOURCE : Base de données sur les caractéristiques des ensembles, SCHL, (août) 1990.

NOTE : [1] Deux ensembles relevant du PFCH ont fait l'objet d'engagements au Yukon, mais ne sont pas encore administrés.

TABLEAU 3.8
LOGEMENTS COOPÉRATIFS PAR PROVINCE ET TERRITOIRE
ET SELON DES CARACTÉRISTIQUES CHOISIES (1990)

PROVINCE OU TERRITOIRE	IMMEUBLES DE FAIBLE HAUTEUR OU D'APPARTEMENTS %	TAILLE DE L'ENSEMBLE < 50 LOGEMENTS %	ENSEMBLES FAMILIAUX %
ARTICLE 61			
Nouvelle-Écosse	16,5	57,1	100,0
Québec	95,4	58,8	93,5
Ontario	57,1	15,5	97,2
Saskatchewan	100,0	34,5	34,5
Alberta	78,2	53,7	100,0
Colombie-Britannique	44,4	28,9	98,1
CANADA	67,4	32,4	95,2
ARTICLE 95			
Terre-Neuve	6,7	100,0	100,0
Île-du-Prince-Édouard	27,4	100,0	100,0
Nouvelle-Écosse	31,2	85,0	100,0
Nouveau-Brunswick	15,3	55,1	100,0
Québec	75,7	88,5	91,5
Ontario	77,9	16,3	97,3
Manitoba	40,0	5,9	97,4
Saskatchewan	63,3	69,2	69,9
Alberta	84,6	35,1	100,0
Colombie-Britannique	77,0	28,8	94,6
Territoires du Nord-Ouest	50,0	50,0	100,0
CANADA	72,6	45,0	94,9
PPCH			
Terre-Neuve	100,0	100,0	100,0
Île-du-Prince-Édouard	35,8	100,0	64,2
Nouvelle-Écosse	43,4	51,0	95,2
Nouveau-Brunswick	23,1	100,0	100,0
Québec	94,3	96,6	90,2
Ontario	83,2	18,1	100,0
Manitoba	93,3	33,4	27,3
Saskatchewan	100,0	5,6	0,0
Alberta	96,6	65,4	100,0
Colombie-Britannique	77,3	49,1	100,0
Territoires du Nord-Ouest	0,0	0,0	100,0
CANADA	83,4	56,9	90,2

SOURCE : Base de données sur les caractéristiques des ensembles, SCHL, (août) 1990.

IV RAISON D'ÊTRE DU PROGRAMME FÉDÉRAL DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

A. Introduction

Le présent chapitre expose deux types fondamentaux de raisons d'être du Programme des coopératives d'habitation : les raisons d'être explicites du Programme fédéral des coopératives d'habitation (PFCH) de 1986, et les raisons d'être implicites découlant du dessein même du programme, y compris celles reliées aux avantages d'ordre individuel et collectif qu'il présente. Comme des suppléments de loyer sont offerts dans le cadre du Programme fédéral des coopératives d'habitation, l'évaluation doit aussi tenir compte de la raison pour laquelle on a eu recours au logement coopératif pour verser des suppléments de loyer et produire des logements sociaux[1].

La validité de certaines raisons d'être peut être évaluée de façon normative et à partir d'expériences réelles dans le domaine du logement coopératif. Les chapitres suivants comprennent des données compilées aux fin de l'évaluation, ainsi que des conclusions présentées au chapitre XIV.

B. Raisons d'être du PFCH de 1986

Telle qu'elle est énoncée au chapitre II, la raison d'être du PFCH de 1986 est de fournir une aide au logement coopératif en vue de promouvoir la sécurité d'occupation pour les ménages qui ne peuvent accéder à la propriété. Depuis 1986, le PFCH est relié à des activités fédérales qui aident à créer un climat de stabilité dans le marché privé de sorte qu'il puisse fonctionner efficacement et favoriser la sécurité d'occupation. Le PFCH s'adresse avant tout aux ménages à revenu modeste qui, sans éprouver de besoins impérieux[2] peuvent quand même avoir des problèmes de logement parce qu'ils ne peuvent obtenir la sécurité d'occupation dans des

---

[1] Cette évaluation ne tient pas compte de la justification du Programme de supplément de loyer en soi. Ce Programme fera l'objet d'une évaluation ultérieure. Il découle de la ligne de conduite en matière de logement social, telle qu'elle a été expliquée dans d'autres études.

[2] On juge qu'un ménage a des besoins impérieux (et qu'il est admissible à recevoir de l'aide dans le cadre de programmes de logement fédéraux) s'il est incapable de se payer un logement de qualité et de taille convenables dont le loyer est équivalant au taux du marché courant de sa localité pour ce genre de logement. La nécessité continue d'offrir de l'aide au logement à des groupes cibles particuliers a été traitée dans d'autres évaluations.

logements locatifs du secteur privé, ni accéder à la propriété. Le PFCH vise donc à régler ces problèmes qu'éprouvent les ménages dont le revenu est supérieur au plafond déterminant les besoins impérieux et inférieur aux niveaux de revenu requis pour couvrir les coûts d'accession à la propriété dans les marchés du logement partout au Canada.

L'évaluation étudie la mesure dans laquelle les ménages à revenu modeste ont du mal à accéder à la propriété et à faire face aux problèmes de sécurité d'occupation sur le marché privé et, deuxièmement, de quelle façon le logement coopératif peut-il répondre aux besoins de ces ménages.

Abordabilité de l'accession à la propriété

Au Canada, le taux global d'accession à la propriété est demeuré plutôt stable au cours des deux dernières décennies, c'est-à-dire aux environs de 62 p. 100, mais l'abordabilité de l'accession à la propriété présente encore un défi pour certains ménages à revenu modeste. En particulier, la hausse rapide des prix des maisons sur les marchés régis par la demande peut limiter l'entrée sur le marché des accédants à la propriété, et les taux d'intérêt élevés, entraîner la hausse des frais de possession. Toutefois, bien que l'abordabilité de l'accession soit quantifiée[1], il est évident que certains groupes de ménages canadiens n'ont pas les moyens d'acheter une maison.

Outre les obstacles à l'accession à la propriété reliés aux taux d'intérêt et aux prix des maisons élevés, certains obstacles structuraux peuvent aussi réduire les possibilités d'accès à la propriété. Par exemple, les règlements et les codes du bâtiment locaux influent sur les types d'habitations et la densité des logements qui peuvent être construits. De plus, l'industrie de la construction peut hésiter à produire des logements à prix réduit à cause des marges de profit plus faibles ou des risques plus élevés, alors que les taxes municipales et les coûts de viabilisation élevés peuvent entraîner une hausse du coût des terrains résidentiels. Les frais de transaction tels que les honoraires d'avocat, les honoraires de ventes d'immeuble, les frais d'arpentage, etc., augmentent les coûts d'achat et font grimper le prix des propriétés. Les restrictions relatives au financement des

---

[1] L'évaluation de l'abordabilité de l'accession à la propriété doit tenir compte des niveaux de revenu, des prix des maisons et des types de maisons qui conviennent aux accédants. La SCHL a récemment mis au point un indicateur d'abordabilité de l'accession à la propriété. Avant de mettre au point cet indicateur, plusieurs groupes du secteur du logement ont été consultés. Voir "Marchés de l'habitation canadiens", Septembre 1990, SCHL.

immobilisations peuvent aussi empêcher l'accès aux nouveaux emprunteurs, étant donné que le rapport prêt-valeur maximum détermine le versement initial requis, et que le coefficient d'amortissement brut de la dette détermine l'admissibilité des prêts hypothécaires en fonction des revenus des emprunteurs. Le coût élevé de l'accession à la propriété est aussi relié à ce que l'on appelle l'effet de déséquilibre, c'est-à-dire lorsque les frais de financement initiaux des prêts hypothécaires sont élevés, mais qu'ils diminuent en réalité progressivement si les taux d'intérêt se stabilisent. Lorsque les taux d'intérêt réels augmentent et que la durée des prêts hypothécaires est courte, le renouvellement hypothécaire peut miner toute possibilité d'améliorer l'abordabilité hypothécaire au cours de la durée du prêt. De plus, l'augmentation réelle des impôts fonciers, du chauffage et des services publics contribue à hausser les coûts réels d'hébergement reliés à l'accession à la propriété.

Dans le passé, les politiques et programmes de logement prévoyaient une série de mesures visant à analyser l'abordabilité de l'accession à la propriété. Les principaux bénéficiaires de ces programmes étaient les ménages à revenu modeste, mais certains programmes ont aussi aidé des ménages se trouvant dans les deux cinquièmes les plus bas de l'échelle des revenus.

La mise sur pied de mesures visant à faciliter l'accession à la propriété remonte aux années 1930. Ces mesures fédérales offertes comprennent l'assurance hypothécaire et les prêts directs depuis 1954, l'aide pour l'accession à la propriété du début des années 1970 à 1979, l'aide à la remise en état (PAREL) depuis 1973, le Régime enregistré d'épargne-logement de 1974 à 1984, le Programme de protection des taux hypothécaires en 1984, le Programme canadien d'encouragement à l'accession à la propriété en 1982, le Programme canadien de rénovation des maisons en 1982, et les titres hypothécaires en 1986.

Les gouvernements provinciaux avaient tendance à privilégier l'accession à la propriété comme mode d'occupation et, vers la fin des années 1970, l'aide à l'accession à la propriété constituait un objectif important des politiques de logement en Colombie-Britannique, en Nouvelle-Écosse, en Terre-Neuve et en Saskatchewan, entre autres. La plupart des programmes de logement provinciaux et territoriaux fournissaient de l'aide au début d'un prêt hypothécaire (pour diminuer le fardeau initial de l'accession à la propriété) au moyen de subventions directes pour les accédants à la propriété et de prêts hypothécaires directs à des taux préférentiels. Les politiques provinciales prévoyaient aussi des programmes d'aide à la réparation pour permettre aux propriétaires-occupants d'améliorer leurs maisons existantes. Certaines provinces ont conclu des ententes fédérales-provinciales afin de combiner les subventions ou l'aide supplémentaire

provinciales à l'aide fédérale offerte dans le cadre du PAAP (réduisant ainsi le niveau de revenu requis pour participer au programme et rendant le coût de l'accession à la propriété abordable pour les ménages à faible revenu). Des remboursements d'impôts fonciers (profitant tout particulièrement aux aînés et aux ménages à faible revenu) sont offerts par le biais du système fiscal de la province. Les programmes d'accession à la propriété provinciaux sont reconnus pour la popularité de leurs subventions, et pour l'aide au logement offerte dans les petits centres urbains et les régions rurales où les prêteurs étaient plutôt hésitants à financer des maisons.

Les programmes provinciaux actuels (tableau 4.1) prévoient des subventions directes visant à faciliter la mise de fonds, des prêts hypothécaires directs, des régimes d'épargne-logement (en Ontario et en Nouvelle-Écosse), des programmes de protection des taux hypothécaires (en Alberta et en Saskatchewan), et des remboursements d'impôts fonciers. Les programmes d'aide à la mise de fonds visent en général les accédants à la propriété (Colombie-Britannique, Québec), ceux qui n'ont pas été propriétaires depuis les cinq dernières années (Alberta), ou ceux qui ne possèdent pas de logement de qualité convenable (Nouvelle-Écosse et Nouveau-Brunswick). Dans le cadre de ces programmes, sauf en Alberta, les prix des maisons ne doivent pas dépasser un maximum établi et, en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, ces programmes prévoient aussi des limites de revenus admissibles (50 000 dollars en Nouvelle-Écosse et 30 000 dollars au Nouveau-Brunswick).

L'assurance LNH et, dans le passé, les prêts directs fédéraux, ainsi que les prêts directs provinciaux (tout particulièrement pour les prêts hypothécaires de second rang ou les prêts à intérêts réduits pour faciliter le versement initial) ont aidé un grand nombre de Canadiens à obtenir un prêt hypothécaire et ont facilité l'accession à la propriété, souvent sans subvention gouvernementale directe. L'aide directe offerte par le gouvernement fédéral dans la cadre du PAAP pour favoriser l'accession à la propriété (du début des années 1970 jusqu'en 1979 lorsque le programme a pris fin) a permis à plus de 160 000 ménages de devenir propriétaires. Selon des données parues dans le document Statistiques du logement au Canada (1979), 80 p. 100 des familles qui ont bénéficié du PAAP avaient des revenus inférieurs au revenu familial moyen des Canadiens et environ 60 p. 100 des participants avaient des revenus compris dans le groupe de revenus les plus faibles.

TABLEAU 4.1
PROGRAMMES PROVINCIAUX ACTUELS
D'AIDE POUR L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ

PROGRAMMES PROVINCIAUX D'AIDE À LA MISE DE FONDS		
Québec	Programme d'aide à la mise de fonds	1988
C.-B.	Home Mortgage Assistance Program	1989
Alberta	Family First Home Program	1989
Nouvelle-Écosse	2nd Mortgage Housing Program	1986
	Family Modest Housing Program	1988
Nouveau-Brunswick	Down Payment Assistance Program	1989
PROGRAMMES DE PROTECTION DES TAUX HYPOTHÉCAIRES ET DE SUBVENTION		
Saskatchewan	Mortgage Protection Plan	1982
Alberta	Mortgage Interest Shielding Program	1989
Î.P.-É.	Property Tax Deferral Program for Senior Citizens	1986
Nouveau Brunswick	Home Completion Loan Program	1989
RÉGIMES D'ÉPARGNE-LOGEMENT		
Ontario	Ontario HOSP	1988
Nouvelle-Écosse	Nova Scotia HOSP	1990
AIDE À L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ DANS LES RÉGIONS RURALES ET ÉLOIGNÉES		
Alberta	Rural Home Assistance Program	1977
Î.-P.-É.	2nd Mortgage Loan Program	1987
	Rural Mortgage Lending Support Program	1986
Yukon	Extended Mortgage Guarantee Program	1988
	Do It Yourself Program	1988

Le PAAP a réussi à aider une clientèle dont les revenus étaient faibles ou modestes, mais certains problèmes de défaut de paiement sont survenus à partir de la cinquième année (lorsque l'aide prenait fin) parce que les revenus des propriétaires n'avaient pas augmenté suffisamment pour absorber les mensualités plus élevées. Le Programme a donc permis à des familles à revenu faible et modeste d'acquérir une maison, mais certaines d'entre elles n'ont pu bénéficier des avantages à long terme de l'accession à la propriété.

L'aperçu ci-haut démontre que les gouvernements fédéral et provinciaux ont reconnu les avantages de la propriété et qu'ils se sont efforcés de la rendre plus accessible et abordable pour les familles à revenu modeste qui, sinon, n'auraient pu devenir propriétaires.

Des raisons économiques et sociales sont à la base des politiques et programmes visant à encourager l'accession à la propriété. Les mesures favorisant l'accession à la propriété ont contribué aux efforts de stimulation économique visant à faire face aux tendances cycliques des placements, à stabiliser la construction résidentielle et à répondre aux objectifs de création d'emplois. Ces mesures viennent appuyer les objectifs généraux favorisant des marchés de logement stables et qui fonctionnent bien. Elles permettent aussi de verser des subventions moins importantes que celles favorisant le logement locatif et coopératif, parce que les propriétaires sont directement responsables des frais d'exploitation et d'entretien et que le secteur public n'est pas tenu d'assurer une gestion permanente des logements. L'aide permettant l'accession à la propriété peut aussi être reliée aux avantages sociaux escomptés par suite de l'indépendance et de la responsabilité accrues des consommateurs, d'une plus grande stabilité des ménages et de leur attachement à la collectivité, en leur donnant un rôle à jouer dans leur propre quartier.

L'appui direct du gouvernement fédéral à l'accession à la propriété a diminué au cours des dernières années (en raison de l'abolition d'un certain nombre de programmes comme, par exemple, le RÉEL, le PCEAP, le PCRM et le PAAP). La ligne de conduite adoptée en 1985 par le Cabinet stipule toutefois que la SCHL doit aider à créer un climat de stabilité sur le marché privé pour qu'il fonctionne efficacement et favoriser la sécurité d'occupation par l'accession à la propriété et le logement coopératif.

Sécurité d'occupation

Il est difficile de définir la sécurité d'occupation puisqu'elle peut être envisagée sous différents angles et à plusieurs niveaux. Il n'existe pas, par exemple, de définition précise de la sécurité d'occupation dans les directives du Programme fédéral des coopératives d'habitation. Une certaine définition suggère que la sécurité d'occupation peut être compromise si les ménages sont forcés de déménager pour des raisons indépendantes de leur volonté, s'ils ne reçoivent pas d'indemnisation suffisante pour le déménagement, et si leur situation est pire qu'auparavant (c'est-à-dire si

les inconvénients du déménagement sont plus nombreux que les avantages)[1].

De façon générale, des problèmes de sécurité d'occupation peuvent survenir pour diverses raisons non économiques et économiques. Les expulsions légales sont plutôt rares, mais en vertu des lois provinciales sur les propriétaires-bailleurs et les locataires, un propriétaire-bailleur peut demander aux locataires de quitter leur logement s'il a besoin de celui-ci pour son usage personnel. Selon un document d'information[1], les évictions non contestées sont plus courantes, c'est-à-dire que les locataires déménagent lorsqu'on le leur demande, même si le propriétaire n'aurait pas eu les preuves suffisantes pour obtenir une éviction sur ordonnance judiciaire. Comme les locataires connaissent maintenant mieux leurs droits, les évictions illégales (comme celles qui se font au moyen de loyers à des taux discriminatoires) sont moins courantes.

Les problèmes de sécurité d'occupation associés aux décisions de réaménagement des propriétaires-bailleurs sont probablement plus fréquents que ceux causés par ces genres d'évictions. Les locataires risquent toujours de voir leurs logements démolis, convertis ou rénovés sans leur consentement, et ceux qui habitent de vieux secteurs du centre-ville sont davantage exposés au réaménagement et au relogement. Selon certains experts dans ce domaine, la réglementation des loyers a encouragé les propriétaires-bailleurs à convertir leurs immeubles, augmentant ainsi le risque de problèmes de sécurité d'occupation[1]. Dans certaines municipalités, des règlements municipaux ou des lois provinciales (comme la Loi de l'Ontario sur la protection du logement locatif) ont été adoptés pour empêcher ou contrôler la démolition, la conversion ou la rénovation des propriétés locatives, et réduire ainsi le risque de compromettre la sécurité d'occupation des locataires.

Outre ces raisons non économiques, la sécurité d'occupation des locataires peut aussi être menacée par la hausse des loyers ou une perte de revenu, ce qui réduit, dans les deux cas, l'abordabilité de leur logement. Ces problèmes risquent sans doute de toucher davantage les ménages qui sont à la limite de leur marge d'abordabilité. Les locataires sont à la merci des propriétaires-bailleurs qui, par des augmentations de loyer, cherchent à profiter des hausses de la valeur de leurs propriétés entraînées par la demande locale. Les mesures de réglementation peuvent avoir permis de contrôler ce genre d'augmentation des loyers, mais ont peut-être aussi

---

[1] Voir le document d'information intitulé "Security of Tenure Issues Pertaining to Co-operative Housing", préparé pour la Division de l'évaluation de programme, SCHL, par John D. Todd, 1990.

incité les propriétaires-bailleurs à vendre leurs propriétés, entraînant ainsi des frais de financement plus élevés et, par conséquent, une hausse des loyers pour les locataires. Bien que les effets précis de la réglementation des loyers soient difficiles à déterminer, certains spécialistes croient que ces mesures n'ont ni augmenté, ni diminué la sécurité d'occupation des locataires.

Tous les ménages (locataires ou propriétaires) risquent d'éprouver des problèmes d'abordabilité causés par des réductions de revenu, tout particulièrement lorsque la perte de revenu est soudaine ou à long terme, comme dans les cas de licenciement, de maladie, de chômage ou de la perte d'un salarié ou d'un salaire dans le ménage. Les locataires dont le revenu diminue ont recours à plusieurs moyens pour arriver à payer leur loyer. Ils peuvent, par exemple, déménager dans un logement plus abordable, ajouter d'autres salariés au ménage (cohabitation), utiliser leurs économies ou leur actif, ou réduire les autres dépenses. Le système de sécurité du revenu offre une mesure de protection et, si le revenu diminue au-dessous du plafond déterminant les besoins impérieux, les ménages peuvent alors recevoir de l'aide dans le cadre d'un programme de logement fédéral.

Comment le logement coopératif peut-il régler les problèmes de sécurité d'occupation et d'abordabilité de l'accession à la propriété

Le logement coopératif peut être une solution de rechange au logement locatif pour les ménages incapables d'accéder à la propriété, parce que contrairement à ce dernier, le logement coopératif offre certains avantages de l'accession à la propriété, comme la possibilité pour les occupants d'exercer un contrôle sur leur logement. Tous les membres de coopératives d'habitation peuvent participer à la prise de décisions concernant leurs logements, le fonctionnement, l'entretien et la gestion, puisque la coopérative leur appartient collectivement.

De plus, le logement coopératif peut assurer une plus grande sécurité d'occupation que le logement locatif du secteur privé pour trois raisons. Premièrement, le logement coopératif protège davantage les locataires contre les évictions diverses puisque les membres sont copropriétaires et qu'il n'existe aucun propriétaire-bailleur pour leur demander de quitter les lieux. Dans la plupart des municipalités, les membres des coopératives d'habitation peuvent être expulsés s'ils ne respectent pas les conditions des ententes conclues entre eux (comme la participation aux activités et aux tâches de la coopérative). L'expulsion d'une coopérative doit être documentée comme dans le cas d'une cause de renvoi injustifié (c'est-à-dire que les personnes concernées doivent être averties du problème et avoir la possibilité d'y remédier dans

un délai raisonnable), processus d'éviction plus complexe que celui utilisé dans le cas des propriétés locatives.

Deuxièmement, les membres de coopératives contrôlent collectivement les décisions relatives à leur logement et ne peuvent être forcés de déménager pour des raisons telles que la démolition, la conversion ou la rénovation. De plus, les ententes d'exploitation conclues entre la SCHL et les coopératives d'habitation, en vigueur pour la durée du prêt hypothécaire (c'est-à-dire au moins 35 ans) interdisent la vente ou la conversion de la propriété. Ces mesures de contrôle peuvent assurer aux membres des coopératives une sécurité d'occupation comparable à celle qu'offre la propriété individuelle en ce qui a trait à la perte d'un logement pour des raisons non économiques.

Troisièmement, le logement coopératif offre une protection contre la perte d'un logement pour des raisons économiques étant donné les risques moindres d'une hausse rapide des droits d'occupation et l'existence d'une certaine protection dans l'éventualité d'une baisse de revenu. Comme les membres sont encouragés à contrôler les frais de fonctionnement (par exemple, ils peuvent effectuer eux-mêmes les réparations et l'entretien nécessaires ou remettre à plus tard des dépenses d'entretien), une hausse rapide des droits d'occupation est peu probable. Puisqu'elles sont sans but lucratif, les coopératives ne tiennent pas compte de la valeur en immobilisations accrue dans l'établissement des droits d'occupation, de sorte qu'ils ne devraient pas grimper rapidement. De plus, la vente et le renouvellement du financement sont régis par les ententes d'exploitation conclues avec la SCHL. Les risques d'une hausse soudaine des droits d'occupation causée par d'importantes dépenses en capital sont réduits au minimum par la nécessité de maintenir un fonds de réserve de remplacement (pourvu que cette réserve renferme une somme suffisante). Depuis 1986, un fonds de stabilisation a été mis sur pied pour aider les coopératives PFCH éprouvant des difficultés financières, ce qui réduit davantage les risques de défaut et protège la sécurité d'occupation. Des cas de défaut peuvent toutefois se produire et compromettre, ainsi, la sécurité d'occupation. Cette sécurité peut aussi être menacée à l'expiration de l'entente d'exploitation, après 35 ans, alors que la coopérative peut être convertie ou vendue.

Les membres des coopératives jouissent d'une protection dans le cas d'une perte de revenu, grâce au Fonds de subventions excédentaires (article 95) et au Fonds de sécurité d'occupation (PFCH) qui offrent une aide temporaire. Dans le cas d'une importante baisse de revenu, les membres de coopératives peuvent recevoir des suppléments de loyer selon une échelle proportionnée au revenu, si un logement subventionné est vacant. Dans le secteur privé, les locataires qui ont besoin d'aide doivent habituellement

déménager pour recevoir ce supplément, s'il est offert ailleurs, quoique ceux qui habitent déjà des logements aidés peuvent recevoir une aide accrue si leurs revenus diminuent.

Par conséquent, pourvu que les membres assument leurs responsabilités dans la coopérative, on peut supposer que les ménages auront probablement une meilleure sécurité d'occupation dans un logement coopératif que dans un logement locatif du secteur privé, grâce aux mesures de protection financière et à celles empêchant la conversion ou la démolition. Bon nombre des mesures de protection financière découlent de l'aide accordée aux coopératives et des règlements qui les régissent, ou de leur nature non lucrative. L'évaluation fournit des données empiriques sur la sécurité d'occupation dans les coopératives d'habitation.

C. Raisons d'être associées au logement coopératif

Outre les raisons d'être explicites du Programme fédéral des coopératives d'habitation, d'autres justifications peuvent être associées aux programmes des coopératives d'habitation, en général, dont la production de logements coopératifs comme mode d'occupation, la possibilité d'innovations reliées au logement, comme l'autogestion et les modes de financement, ainsi que les avantages d'ordre individuel et collectif.

Le logement coopératif en tant que mode d'occupation

La coopérative d'habitation représente une solution de rechange à la location ou à l'accession à la propriété. Ce mode d'occupation, soutenu par la LNH, diffère des autres par son caractère sans but lucratif qui lui permet d'être exonéré de l'impôt, contrairement aux propriétaires-bailleurs et aux propriétaires-occupants. Lorsque les membres paient des droits d'occupation se situant en dessous des loyers du marché, des ristournes exemptes d'impôt prenant la forme de loyers moins élevés peuvent être transmises aux membres. Inversement, les propriétaires-occupants, les propriétaires-bailleurs et les locataires (pourvu que les profits des propriétaires-bailleurs servent à réduire les loyers) peuvent bénéficier de diverses mesures fiscales. Les coopératives qui optent pour le régime sans but lucratif ne peuvent avoir droit à ces avantages. On a soutenu que le gouvernement devrait fournir une aide directe aux coopératives sans but lucratif afin de leur permettre de concurrencer les autres modes d'occupation ou simplement pour assurer à tous les Canadiens un traitement équitable sans distinction de mode d'occupation.

Dans le cadre de la présente évaluation, la SCHL a commandé une étude comparative portant sur la situation fiscale des différents principes d'occupation, soit la coopérative, la

location et la propriété[1]. Cette étude décrit les diverses mesures fiscales possibles pour chaque mode d'occupation et présente des exemples de calculs s'étalant sur une période de 10 ans relativement aux déductions possibles pour un logement type. L'étude ne s'est toutefois pas attardée aux raisons motivant chacune des mesures fiscales décrites.

Toute conclusion portant sur l'existence de motifs visant l'égalisation des avantages fiscaux entre les divers modes d'occupation nécessiterait un examen approfondi de la politique fiscale canadienne et des motifs guidant chacune de ses dispositions. Par exemple, la raison d'être des mesures fiscales avantageant un mode d'occupation ne s'applique pas nécessairement aux autres modes d'occupation. Or, ce type d'analyse sort du cadre de la présente évaluation.

Possibilité d'innover

La flexibilité et l'adaptabilité du logement coopératif peuvent inciter à innover et à assumer les risques qui en découlent. Depuis toujours, les coopératives ont joué un rôle novateur sur les marchés de l'habitation au Canada. Voici quelques exemples d'innovations mises au point dans le passé : l'autogestion, la souplesse dans l'établissement de la gamme des revenus, l'intégration sociale et l'application des techniques du développement communautaire à la production de logements. Il y a lieu de se demander si les innovations mises au point dans le domaine des coopératives peuvent s'appliquer d'une manière plus générale, au secteur de l'habitation.

Au Canada, le secteur du logement coopératif sans but lucratif a toujours encouragé tout particulièrement l'autonomie des coopératives en matière de production et de gestion des logements. Selon le contrat d'occupation, les membres d'une coopérative sont tenus de participer à sa gestion et à ses activités. Ils peuvent recevoir une formation et leur contribution en termes de temps et de compétences peut réduire les coûts de fonctionnement de la coopérative, ce qui n'est pas le cas des ensembles d'habitation où l'on n'exige aucune participation des occupants. L'autonomie des coopératives peut contribuer à réduire les demandes d'aide fédérale et à améliorer l'efficience du programme, tout en offrant aux membres la possibilité d'acquérir des compétences. L'évaluation fournit des données empiriques sur ces questions.

---

[1] Consulter l'étude intitulée «The Comparative Position of Co-operative Housing with Other Forms of Housing Development», article documentaire rédigé pour la Division de l'évaluation de programme, SCHL, Peat Marwick Thorne, 1990.

Plus récemment, le secteur du logement coopératif a collaboré étroitement avec le gouvernement au processus de consultation entre la SCHL et la Fondation de l'habitation coopérative du Canada (FHCC) en vue de l'élaboration du Programme fédéral des coopératives d'habitation de 1986. La FHCC a accepté de mettre à l'essai un nouveau mécanisme financier, le prêt hypothécaire indexé (PHI), pendant une période de cinq ans, soit de 1986 à 1990. L'empressement du secteur coopératif à l'endroit de ce nouveau concept et son habileté à promouvoir son introduction au sein de l'organisme ont créé un climat favorable à la mise à l'essai du PHI. Il est bon de rappeler que d'autres secteurs de l'habitation auraient pu faire l'essai du PHI en même temps que les coopératives. Après bientôt cinq ans, l'expérience acquise dans le cadre du PFCH permet de savoir si ce mécanisme financier est acceptable et rentable.

Le prêt hypothécaire indexé est un mode de financement novateur, mis au point pour inciter les prêteurs à fournir des fonds moyennant un intérêt indexé, et ce, dans le but de réduire les subventions que le gouvernement verse pour chaque logement par rapport à celles prévues dans l'ancien programme des coopératives d'habitation. Compte tenu du caractère novateur du PHI au Canada, un certain nombre de dispositions particulières et de droits supplémentaires ont été prévus afin d'accroître la protection contre le non-paiement des mensualités qui aurait pu éliminer certaines des économies escomptées grâce au PHI.

L'évaluation démontre la mesure dans laquelle des méthodes novatrices ont été mises au point dans le secteur des coopératives et qui pourraient être profitables à d'autres secteurs du logement.

Avantages d'ordre individuel et collectif

L'aide fédérale aux coopératives d'habitation se justifie également par les bénéfices qu'elles procurent à chaque individu et à la collectivité. La présente section traite des avantages du logement coopératif ainsi que des différences entre ce mode d'occupation et ceux qu'on trouve dans le logement public sans but lucratif et le logement locatif privé.

Avantages d'ordre individuel

Le Programme des coopératives d'habitation a contribué, tout comme les programmes de logement sans but lucratif et de logement public, à la constitution d'un parc de logements modestes, abordables et sans but lucratif, qui ne permettent donc à personne de tirer profit des fonds publics. Ces programmes peuvent assurer une meilleure sécurité d'occupation que le logement locatif privé. Toutefois, le logement coopératif peut offrir des avantages supplémentaires qui

augmentent la valeur sociale des coopératives. Par exemple, les coopératives visent à créer un sentiment d'appartenance à la communauté et d'assistance mutuelle grâce à la participation des membres. Elles constituent un milieu de soutien qui peut améliorer la qualité de vie des occupants, particulièrement de ceux qui ont des besoins spéciaux (comme les familles monoparentales, les nouveaux immigrants et les personnes handicapées).

On estime que le logement coopératif permet une certaine forme d'accession à la propriété, qui rend les occupants fiers de leur logement et déterminés à l'entretenir, et qui leur procure un sentiment d'appartenance ainsi que la possibilité d'avoir leur mot à dire dans les décisions relatives à leur logement. L'accession à la propriété offre généralement ce genre d'avantages. Là où le logement coopératif diffère des autres modes d'occupation, c'est dans l'exercice des responsabilités collectives et dans la nécessité de collaborer avec les autres membres à la gestion de la coopérative. Non seulement le fait de partager les responsabilités, le travail et la prise de décisions concernant leur logement fournit-il aux membres la possibilité d'acquérir de nouvelles compétences ainsi que l'expérience du fonctionnement d'un organisme et de la gestion d'une propriété, mais il peut permettre également de créer des communautés de soutien. Les membres des coopératives peuvent se sentir valorisés, ce qui les poussera à participer pleinement à d'autres activités (comme suivre des cours de formation ou continuer leurs études, travailler, etc.) qui contribuent au bien-être des personnes elles-mêmes et de la société en général. Tous les membres des coopératives, quel que soit leur revenu, peuvent bénéficier des avantages de ce mode d'occupation et partager les responsabilités qui en découlent.

L'aide que le gouvernement accorde aux coopératives d'habitation est justifiée par les avantages que celles-ci apportent à leurs membres, avantages qui se traduisent, pour la société en général, par une autonomie accrue des collectifs d'habitation, une réduction de la dépendance envers les services sociaux et communautaires des autres paliers de gouvernement ainsi que par une stabilité accrue pour les familles et les enfants. Vivre dans une coopérative d'habitation peut faciliter la socialisation des enfants et des adultes, car on y privilégie certaines valeurs comme la responsabilité envers les autres, l'acceptation des différents groupes sociaux et culturels, etc. Les coopératives ont pour but d'encourager l'assistance mutuelle et l'action collective afin d'aider les occupants à répondre davantage à leurs propres besoins (garderies, activités récréatives, banques d'alimentation, soins aux personnes malades ou handicapées, etc.) sans le secours des programmes gouvernementaux. Les coopératives accueillent généralement des personnes de tout âge, appartenant à divers groupes sociaux et culturels et

ayant des revenus différents, ce qui facilite l'intégration sociale et permet de réduire les obstacles sociaux.

L'évaluation démontre les avantages d'ordre individuel dont bénéficient les ménages dans les coopératives.

Avantages d'ordre collectif

On soutient que le logement coopératif peut avantager les collectivités locales de diverses façons particulières. La mise en oeuvre de projets de logement coopératif peut donner aux habitants de l'endroit l'occasion de participer à la conception des projets et de déterminer les types de logements produits. Le logement coopératif envisagé sous forme de projets distincts exploités comme des organisations autonomes à l'échelle locale peut favoriser la réceptivité aux situations, aux besoins et aux conditions des collectivités. La création de logements abordables dans des secteurs où la production de logements à prix modiques diminue peut contribuer à stabiliser ou à revitaliser les quartiers comme, par exemple, en augmentant le stock de logements familiaux dans les régions du centre-ville (un rôle que se sont partagés les programmes de logement coopératif et de logement locatif sans but lucratif). De même, les occupants des coopératives d'habitation, grâce au temps et aux efforts qu'ils consacrent bénévolement, peuvent fournir aux membres des services qui sont offerts aux autres résidants locaux, et jouer un rôle essentiel dans l'amélioration des services sociaux et communautaires du quartier.

Il faut aussi considérer les raisons d'être du programme dans le contexte des orientations stratégiques globales définies dans le cadre de la politique du logement. En particulier, aux objectifs fédéraux visant la promotion de milieux sains et la qualité de vie, s'ajoute celui du développement durable. Le concept de développement durable comporte non seulement des dimensions économiques et environnementales, mais aussi une dimension sociale; il exige la création et le maintien de milieux communautaires favorisant l'équité sociale, la diversité, les chances et la qualité de vie. Par exemple, la SCHL a reconnu, dans son plan stratégique le plus récent, la nécessité de "permettre à des groupes sociaux variés de nos collectivités de participer ensemble au développement économique et à l'amélioration de l'environnement tout en rehaussant leur propre statut économique et social." (Plan stratégique de 1991, p. 6).

Le logement coopératif semble bien convenir à la poursuite des objectifs précités en ce qui concerne le développement durable. Les principes inhérents aux coopératives englobent l'objectif que représente la participation individuelle et collective à la conception, à la production et à l'exploitation de biens et services tels que le logement. De même, le mouvement du logement coopératif, durant toute son

évolution au Canada, s'est fermement engagé à poursuivre l'objectif d'équité, en vertu de laquelle tous les membres ont le pouvoir de voter sur les questions touchant la coopérative, et tous sont traités sur le même pied. De plus, comme il a été traité plus haut, le logement coopératif permet aux membres de mettre à profit leurs aptitudes et leurs connaissances techniques personnelles en participant au fonctionnement d'une organisation coopérative, et leur permet aussi d'améliorer leur condition.

Au niveau des collectivités, le moyen utilisé pour produire et faire fonctionner des coopératives d'habitation représente une forme unique d'organisation sociale du logement, distincte du secteur du marché et du secteur public, et qui incite les habitants d'une même collectivité ou d'un même quartier à s'engager à combler leurs besoins de logement. Le logement coopératif a aussi joué un rôle, de concert avec le logement locatif sans but lucratif, dans la promotion de logements familiaux, dans le réaménagement des plus vieux secteurs du centre-ville, et dans la revitalisation des quartiers en évolution.

L'évaluation démontre les effets du logement coopératif sur les collectivités.

La diversité de revenus et les coopératives d'habitation

En général, le secteur coopératif préconise l'acceptation d'un large échantillon de membres et favorise la diversité de revenus. L'actuel Programme des coopératives d'habitation est le seul à ne pas s'adresser à une clientèle cible et à offrir des subventions directes. C'est également le seul, si l'on excepte le Programme de supplément de loyer destiné aux logements locatifs privés, à permettre la diversité de revenus (c'est-à-dire à accepter à la fois les ménages ayant des besoins impérieux et ceux qui ne font pas partie de ce groupe). Dans le cadre de la présente évaluation, on doit examiner le bien-fondé du principe de la diversité de revenus et de l'aide accordée aux ménages qui n'éprouvent pas des besoins impérieux.

Du début des années 1970 jusqu'en 1986, la diversité de revenus a constitué un objectif de la politique du logement. Le ciblage de la clientèle, mis en pratique dans le cadre des anciens programmes de logement public, a été critiqué sous prétexte qu'il créait des ghettos de ménages à faible revenu. Les anciens programmes de logement sans but lucratif, des coopératives d'habitation et de supplément de loyer avaient comme objectif la diversité de revenus, mais on n'avait jamais déterminé exactement ce que cela signifiait. Le principe pouvait être interprété dans un sens absolu (par exemple, admettre des ménages à revenu faible et modeste) ou dans un sens relatif (par exemple, reproduire la répartition des revenus de la société ou de la collectivité locale). Dans le

contexte du ciblage, la diversité de revenus pouvait signifier l'acceptation de ménages ayant des revenus inférieurs ou supérieurs au plafond de revenu déterminant les besoins impérieux.

Les avantages de la diversité de revenus et les raisons qui justifient ce principe appartiennent à trois grands thèmes.

Il y a tout d'abord l'argument touchant la qualité de la vie en général, selon lequel favoriser la diversité de revenus contribue à améliorer la qualité de la vie des ménages à faible revenu. Les programmes destinés à une clientèle cible ont peut-être tendance à entraîner la formation de ghettos où l'on retrouve un grand nombre de ménages ayant les revenus les plus faibles et où des problèmes d'ordre social et économique peuvent survenir. Les quartiers et les ensembles d'habitation où vivent les ménages à faible revenu peuvent être confrontés à de nombreux problèmes sociaux. De plus, le ciblage de la clientèle, comme dans le cas du logement public, signifie qu'on accorde la priorité aux ménages ayant les besoins de logement les plus urgents, ce qui entraîne la concentration de ménages monoparentaux et d'assistés sociaux, car c'est justement dans ces groupes que l'on retrouve le plus grand nombre de familles ayant des besoins impérieux.

La diversité de revenus, d'autre part, peut constituer un meilleur équilibre social et permettre de mieux mélanger les familles monoparentales et biparentales ainsi que les ménages qui travaillent avec ceux qui reçoivent des prestations d'assurance sociale. L'intégration de groupes sociaux et de catégories de ménages différents peut permettre de proposer des modèles positifs, notamment des modèles masculins pour les enfants des ménages dont le chef est une femme, et d'inciter d'autres ménages à entrer sur le marché du travail pour améliorer leur bien-être économique et social. Des milieux de vie socialement équilibrés et variés peuvent faciliter la socialisation des enfants et la lutte contre la pauvreté transmise de génération en génération.

Puis, il y a l'attitude de la collectivité. Le principe de la diversité de revenus est mieux accepté par les collectivités locales et il correspond davantage à leur réalité. Il se peut que certains programmes destinés à une clientèle cible ne tiennent pas compte de tous les besoins de la collectivité et entraînent une certaine résistance locale à l'implantation de projets dans certains quartiers.

Dans de nombreux quartiers, les résidents et les propriétaires se sont opposés à ce que des logements destinés à des familles à faible revenu soient situés dans leur voisinage parce qu'ils craignaient l'apparition de problèmes sociaux et les répercussions possibles sur la valeur des propriétés. On soutient que les collectivités locales acceptent plus facilement la diversité de revenus, particulièrement

lorsqu'elle reflète fidèlement la répartition des groupes dans leur région. Lorsque les ensembles d'habitation favorisant la diversité de revenus sont bien entretenus et que les occupants sont fiers de leur logement, on soutient que cela peut avoir un effet positif sur le voisinage, voire même contribuer à la stabilisation ou au rajeunissement des vieux quartiers résidentiels. L'adoption du principe de la diversité de revenus peut stimuler l'animation communautaire et l'harmonie sociale en réduisant les tensions de toute nature, en encourageant la diversité culturelle et en facilitant l'intégration sociale.

Finalement, il y a l'argument de l'égalité des chances pour les personnes ayant des antécédents différents. On estime que les ensembles d'habitation qui favorisent la diversité de revenus offrent des avantages comme l'accroissement de la mobilité ascendante, l'amélioration des normes de scolarité pour les personnes défavorisées et, pour tous les occupants, l'incitation à participer pleinement à la vie économique, sociale et politique. Les programmes destinés à une clientèle cible viennent en aide aux plus démunis, mais non pas aux ménages ayant des revenus supérieurs au plafond déterminant les besoins impérieux. Ces derniers peuvent considérer qu'ils ont de la difficulté à se loger sans toutefois pouvoir obtenir une aide au logement. Le principe de la diversité de revenus peut contribuer à établir une certaine égalité sociale puisqu'il offre à un plus large éventail de personnes de meilleures conditions de logement.

Les coopératives d'habitation semblent convenir tout à fait à la réalisation des objectifs du principe de la diversité de revenus en raison de l'importance qu'elles accordent à la participation. En effet, les coopératives encouragent l'interaction entre leurs membres, car tous les groupes de revenus doivent collaborer, d'égal à égal, à la gestion de leur ensemble d'habitation. Dans les autres formes de logement, les ménages ayant des revenus divers peuvent habiter le même immeuble sans trop créer de liens, car ils ne partagent pas les mêmes intérêts. Les coopératives d'habitation suscitent l'intérêt collectif et l'assistance mutuelle des membres. Les occupants ayant un revenu modeste peuvent avoir la possibilité d'acquérir des compétences dans le domaine de l'organisation et de la gestion grâce à la présence de membres ayant des revenus modestes, qui mettent souvent leur compétence et leur expérience au service de la coopérative. La présence de familles ayant des revenus divers peut aider les ménages à faible revenu à s'enraciner dans une collectivité parce qu'ils sont logés de façon plus permanente que dans d'autres formes de logement. De la même manière, les coopératives qui ont adopté le principe de la diversité de revenus poursuivent des objectifs d'égalité sociale, car tous les membres ont la même possibilité de participer à la prise de décisions concernant leur logement.

Les trois éléments ci-dessus, l'intégration sociale, l'acceptation par la collectivité et l'égalité sociale, constituent le fondement du principe de la diversité de revenus qui s'inscrit dans toute politique du logement. Étant donné que la politique fédérale actuelle préconise le ciblage de la clientèle, l'évaluation doit déterminer si les coopératives d'habitation ont raison de favoriser la diversité de revenus. En fait, il y a lieu de se demander si l'aide accordée aux ménages ayant des revenus supérieurs au plafond déterminant les besoins impérieux procure des avantages supplémentaires aux familles à faible revenu habitant dans les coopératives par rapport aux autres formes d'aide au logement, et à quel coût. À cette fin, l'évaluation démontre ce point.

Le Programme de supplément de loyer et le logement coopératif

En vertu du Programme fédéral des coopératives d'habitation de 1986, qui est un programme de logement du marché, une partie des logements des coopératives est destinée aux ménages à faible revenu qui éprouvent des besoins impérieux et bénéficient de loyers proportionnés au revenu. Dans chaque coopérative d'habitation, il faut réserver au moins 15 p. 100 des logements pour les clients qui reçoivent un supplément de loyer. En 1988, on a augmenté de 30 à 50 p. 100 la proportion maximale de logements admissibles aux subventions accordées en vertu du Programme de supplément de loyer. Tel qu'il est indiqué au chapitre II, cette augmentation a été approuvée dans toutes les provinces, sauf en Colombie-Britannique, au Québec et en Saskatchewan. Les autres logements sont offerts aux ménages à revenu modeste qui peuvent payer le loyer du marché. Les versions précédentes du Programme des coopératives d'habitation prévoyaient d'autres moyens de faciliter l'accès au logement coopératif pour les ménages à faible revenu, de sorte qu'une grande diversité de revenus étaient alors admissibles.

Le Programme fédéral des coopératives d'habitation de 1986 peut convenir tout à fait à l'application du Programme de supplément de loyer, pourvu qu'il satisfasse de façon rentable aux objectifs de celui-ci, à savoir, fournir des logements abordables, de qualité et de taille convenables, aux ménages nécessiteux admissibles. La prestation de suppléments de loyer par l'intermédiaire du logement coopératif peut se révéler avantageuse à long terme, si les coopératives d'habitation assurent une production continue de suppléments-logements. Le secteur public bénéficierait de cette formule, n'ayant pas à chercher à conclure de nouvelles ententes de location avec les propriétaires du secteur privé, puisque dans les coopératives, les suppléments-logements présentent une plus grande sécurité que dans le marché privé. Si les locataires peuvent demeurer dans leurs logements coopératifs, ils pourront jouir d'une plus grande sécurité d'occupation et d'une stabilité accrue.

On pourrait soutenir qu'il faut considérer le logement coopératif comme un mode d'occupation particulier (non assujetti à la ligne de conduite relative au ciblage) utilisé pour promouvoir la diversité de revenus et l'application du Programme de supplément de loyer destiné aux ménages à faible revenu. En général, la portion non ciblée des coopératives d'habitation est destinée aux ménages à revenu modeste qui offrent leurs compétences et consacrent de leur temps pour la gestion des coopératives. Du même coup, on soutient que les ménages recevant un supplément de loyer dans les coopératives peuvent bénéficier d'une meilleure qualité de vie en participant à la gestion de leurs propres logements.

D. Résumé

On a exposé, dans le présent chapitre, les diverses raisons d'être, explicites et implicites, du Programme fédéral des coopératives d'habitation et, de façon générale, du programme de logement coopératif. Les priorités relatives des diverses raisons d'être ont varié au cours des années, en fonction des objectifs de la politique gouvernementale.

La présente évaluation étudie en détail les raisons d'être fondamentales du PFCH. Les diverses justifications associées au logement coopératif en général sont aussi traitées dans les chapitres suivants, au moyen de preuves empiriques recueillies précisément pour cette étude.

V BESOIN ET MARCHÉ DU LOGEMENT COOPÉRATIF

Le présent chapitre traite du besoin de logements coopératifs chez les ménages à revenu modeste incapables d'accéder à la propriété, ainsi que du marché pour ce type d'habitation en général (notamment dans divers segments du marché). La section A envisage le besoin d'aide en matière de logements coopératifs à l'intention des ménages à revenu modeste, la section B les facteurs influant sur le marché proprement dit, et la section C les segments du marché desservis par les coopératives d'habitation.

A. Besoin d'aide en matière de logement coopératif

La version 1986 du Programme fédéral des coopératives d'habitation (PFCH) favorise la sécurité d'occupation des ménages incapables d'accéder à la propriété. Comme en témoigne le chapitre IV, le programme est destiné aux ménages à revenu modeste qui, sans éprouver des besoins impérieux, ne peuvent pourtant pas obtenir la sécurité d'occupation au sein du marché locatif privé ou accéder à la propriété. Le nombre de ménages n'ayant pas les moyens d'accéder à la propriété fait l'objet de la section suivante.

Abordabilité de l'accession à la propriété

L'abordabilité de l'accession à la propriété est fonction du prix des maisons, des taux d'intérêt, des taxes foncières et des dépenses d'exploitation domestiques, ainsi que du revenu des candidats à la propriété. La plupart de ces facteurs sont reliés au cycle économique. Trois importants cycles économiques se sont d'ailleurs manifestés depuis 1970. L'expansion économique des années 1973 et 1974 a favorisé le mouvement ascendant des taux d'intérêt; de 1979 à 1981, l'augmentation du prix des maisons a été suivie par un niveau record des taux d'intérêt hypothécaire; et enfin, de 1985 à 1989, la hausse des prix d'une année à l'autre a été soutenue au cours d'une plus grande période de croissance économique.

Plusieurs indicateurs ont servi dans le passé à évaluer l'abordabilité de l'accession à la propriété, d'habitude fondée sur le rapport coûts des immobilisations/revenu ou charges hypothécaires/revenu (relié au coût «moyen» des maisons). Comme les régions du Canada ne connaissent pas la même croissance économique ni une pareille augmentation du prix des maisons, l'abordabilité de l'accession à la propriété fluctue d'une région à l'autre et d'un marché de l'habitation à l'autre. À titre d'exemple, le dernier cycle d'augmentation des prix survenu de 1985 à 1989 s'est fait le plus grandement sentir dans le sud de l'Ontario et le lower mainland de la Colombie-Britannique. Par conséquent, la question de l'abordabilité de l'accession à la propriété doit être envisagée à l'échelon régional.

La présente section évalue le nombre de ménages se trouvant dans l'impossibilité d'accéder à la propriété dans les grands centres métropolitains, les provinces et le Canada, selon les données de 1989 de Statistique Canada concernant le nombre des ménages, leur taille et leur composition. Les revenus tirés du recensement de 1986 ont été redressés en dollars de 1989. La norme en ce qui a trait à un logement convenable s'inspire des Normes d'occupation nationales mettant en relation le nombre de chambres requis ainsi que la taille et la composition des ménages (même formule que pour l'établissement des besoins impérieux). En 1989, le prix moyen des logements types de chaque taille (d'une, deux, trois ou quatre chambres) a été étudié à partir d'informations de diverses provenances, notamment des données visant les prix médians et certains logements LNH, de la moyenne des prix des maisons d'accédants enregistrée par Royal LePage, Century 21, ainsi que les prix moyens obtenus par les services interagences. Les estimations traitées plus loin sont basées sur le prix médian des maisons LNH, ce qui constitue une gamme de prix modestes dans la plupart des secteurs du marché. Dans tous les cas, les logements types touchent les acquéreurs d'une première maison dans chaque zone du marché. Les types de logements varient selon le stock de logements d'accession disponibles dans la localité et les logements de copropriété ont été inclus dans certains secteurs (particulièrement en Ontario). Par exemple, le logement type de trois chambres peut se substituer au bungalow de trois chambres dans certaines zones ou à une maisons en bande ailleurs. La norme de logement «modeste» influe sur les estimations des «problèmes» d'abordabilité, et l'adoption d'une norme inférieure (maison mobile, par exemple) réduirait le nombre estimatif de ménages aux prises avec ces «problèmes». Les hypothèses suivantes ont été retenues à l'égard du financement du logement: une mise de fonds initiale de 10 p. 100 du prix de la maison, des taux d'intérêt de 10 et 15 p. 100 (constituant ainsi une gamme d'indicateurs d'abordabilité), une période d'amortissement de 25 ans, et un rapport d'amortissement brut de la dette de 30 p. 100 du revenu du ménage[1].

Le tableau 5.1 établit les proportions de tous les ménages locataires au-dessus du plafond de revenu déterminant les besoins impérieux (PRBI), ne pouvant se permettre d'acquérir une maison LNH de prix médian, de dimensions convenables, quel que soit le centre métropolitain, selon des taux d'intérêt de 10 et 15 p. 100. Bien que 31 p. 100 des ménages locataires touchant un revenu supérieur au PRBI ne puissent pas faire

---

[1] Les méthodes d'estimation sont traitées à fond dans le document «Background Paper of the Analysis of Homeownership Affordability», Division de l'évaluation de programme, SCHL, mai 1990.

l'achat d'une maison à un taux d'intérêt de 10 p. 100, 56 p. 100 d'entre eux se retrouvent dans l'impossibilité de se procurer un logement convenable à des taux d'intérêt de 15 p. 100. Les ménages locataires touchant un revenu inférieur au PRBI ne pourraient pas non plus acquérir une maison, et environ 44 p. 100 des ménages canadiens locataires touchent un revenu inférieur au PRBI. En tout, ces estimations font ressortir qu'environ 63 p. 100 des ménages locataires ne pourraient se payer une maison, compte tenu des prix et revenus de 1989 et de taux d'intérêt de 10 p. 100, alors que 75 p. 100 n'y parviendraient pas à des taux d'intérêt de 15 p. 100. Ces estimations sont fondées sur le prix médian des maisons LNH établi selon le nombre de chambres, qui se dégage de l'analyse ayant pour objet d'afficher des prix vraiment caractéristiques. Le recours aux prix moyens des logements LNH se traduirait par des estimations plus élevées.

Le tableau met en relief la variabilité de l'abordabilité de l'accession à la propriété parmi les centres métropolitains, laquelle s'échelonne entre 27,6 p. 100 des locataires avec un revenu supérieur au PRBI incapables d'accéder à la propriété à Saskatoon et environ 92 p. 100 ne pouvant acquérir une maison à Kitchener-Waterloo (à des taux d'intérêt hypothécaire de 15 p. 100). Les pourcentages au-dessus de la moyenne des ménages locataires ne pouvant se permettre de devenir propriétaires sont enregistrés à Hamilton, Kitchener, London, Niagara-St.Catharines, Oshawa, Ottawa, Toronto, Vancouver et Victoria, alors que les pourcentages inférieurs à la moyenne caractérisent Winnipeg, Saskatoon, Regina, Québec, Montréal, Halifax, Sudbury et Edmonton. Ces estimations évoquent la nécessité d'envisager de nouveau le bien-fondé d'une aide favorisant l'accession à la propriété dans certaines zones de marché où l'abordabilité des logements de propriétaires-occupants affiche un taux élevé. Si ces zones de marché connaissent aussi de forts taux d'inoccupation des logements locatifs, les coopératives d'habitation pourront difficilement y trouver leur compte (voir section B ci-après).

TABLEAU 5.1
POURCENTAGES DES MÉNAGES LOCATAIRES AU-DESSUS DU PRBI, INCAPABLES D'ACCÉDER À LA PROPRIÉTÉ DANS LES GRANDS CENTRES MÉTROPOLITAINS, EN 1989

RÉGION MÉTROPOLITAINE	% AU-DESSUS DU PRBI INCAPABLES D'ACCÉDER À LA PROPRIÉTÉ À DES TAUX DE 10 % (TIH)	DE 15 % (TIH)
Calgary	29,3	52,6
Chicoutimi	30,4	53,4
Edmonton	20,7	46,9
Halifax	5,6	39,0
Hamilton	63,8	86,1
Kitchener-Waterloo	70,8	91,9
London	44,6	73,1
Montréal	18,5	46,6
Niagara-St. Catharines	32,7	58,6
Oshawa	70,2	90,0
Ottawa-Hull	32,9	57,7
Québec	25,7	48,7
Regina	7,8	30,6
Saskatoon	3,5	27,6
Sudbury	22,4	43,6
Toronto	70,4	89,7
Vancouver	36,2	65,6
Victoria	32,2	62,1
Windsor	22,0	45,8
Winnipeg	0,0	30,9
Moyenne pour le Canada	30,8	55,6

SOURCE : Estimations de la Division de l'évaluation de programme.

À des taux d'intérêt de 10 p. 100, ces estimations établissent que 574 820 ménages locataires touchant un revenu supérieur au PRBI ne peuvent accéder à la propriété. Des taux d'intérêt de 15 p. 100 font passer le nombre à 1 037 624. Le tableau 5.2 présente la répartition de ces ménages par province. La proportion de locataires incapables d'accéder à la propriété varie énormément, atteignant un sommet, soit plus de 50 p. 100 en Ontario et un pourcentage nul à Terre-Neuve (en supposant des taux d'intérêt de 10 p. 100). On estime qu'un faible pourcentage de ménages locataires n'ont pas les moyens d'accéder à la propriété en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, au Manitoba et en Saskatchewan ainsi qu'à Terre-Neuve, compte tenu du taux d'intérêt le plus bas. Le taux d'intérêt de 15 p. 100 en augmente le nombre de cas considérablement. Plus de la moitié des ménages locataires ayant un revenu au-dessus du PRBI ne peuvent accéder à la propriété à l'Île-du-Prince-Édouard, en Ontario et en Colombie-Britannique, par rapport à plus du quart en

Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, au Québec, au Manitoba et en Alberta.

TABLEAU 5.2
RÉPARTITION DES MÉNAGES LOCATAIRES AU-DESSUS DU PRBI N'AYANT PU ACCÉDER À LA PROPRIÉTÉ EN 1989 PAR PROVINCE

	À DES TAUX D'INTÉRÊT DE 10 %			À DES TAUX D'INTÉRÊT DE 15 %		
PROVINCE	NOMBRE	PROPORTION	%	NOMBRE	PROPORTION	%
Terre-Neuve	0	0,0	0,0	945	6,1	0,1
Î.-P.-É	1 760	32,7	0,3	3 320	61,7	0,3
N.-É.	2 214	4,9	0,4	11 704	26,2	1,1
N.-B.	2 208	8,2	0,4	9 844	36,5	1,0
Québec	124 692	21,5	21,7	277 014	47,9	26,7
Ontario	349 620	51,8	60,8	506 363	75,0	48,8
Manitoba	100	0,2	0,0	17 970	28,0	1,7
Saskatchewan	1 579	2,8	0,3	12 924	22,8	1,2
Alberta	39 113	19,9	6,8	89 264	45,4	8,6
C.-B.	53 534	26,6	9,3	108 276	53,7	10,5
CANADA	574 820	30,8	100,0	1 037 624	55,6	100,0

SOURCE : Estimations de la Division de l'évaluation de programme.

Comme l'on peut s'y attendre, la répartition des locataires canadiens incapables d'accéder à la propriété suit celle des ménages canadiens et montre une concentration marquée des difficultés en Ontario et au Québec, la Colombie-Britannique et l'Alberta enregistrant des pourcentages moindres. Chacune des autres provinces compte pour moins de 1 p. 100 par rapport à l'ensemble du Canada, moyennant un taux d'intérêt de 10 p. 100. Même à un taux d'intérêt de 15 p. 100, près de la moitié des locataires non en mesure d'accéder à la propriété se retrouvent en Ontario, 26,7 p. 100 au Québec, 10,5 p. 100 en Colombie-Britannique et près de 9 p. 100 en Alberta. Chacune des autres provinces exprime moins de 2 p. 100 de l'ensemble de la situation.

Comme proportions de tous les ménages locataires (regroupant aussi bien les ménages à revenu au-dessus qu'en-dessous du PRBI), environ 40 p. 100 pourraient se permettre d'accéder à la propriété, compte tenu de taux d'intérêt de 10 p. 100, mais 25 p. 100 pourraient s'acheter une maison à des taux d'intérêt de 15 p. 100. Ces estimations démontrent que beaucoup de locataires sont incapables d'accéder à la propriété et que bon nombre d'eux sont concentrés dans les grands centres métropolitains, surtout en Ontario, au Québec et en Colombie-Britannique.

Le tableau 5.3 répartit les ménages locataires incapables d'accéder à la propriété. Environ les trois quarts de tous les ménages faisant face à cette situation sont des familles, et le quart des ménages non familiaux. Les ménages locataires constituent environ 40 p. 100 de l'ensemble des ménages éprouvant ces problèmes, alors que les propriétaires se chiffrent à peu près à 60 p. 100. Ces propriétaires ne pourraient pas s'acheter une maison modeste aux prix courants et à des taux d'intérêt de 15 p. 100. Les propriétaires de longue date risquent de subir moins de pressions financières que les récents accédants qui ont pu acquérir leur maison à des prix plus élevés et risquent de faire face à des augmentations de mensualités au renouvellement de leur prêt hypothécaire. À des taux d'intérêt de 15 p. 100, plus de 1,5 million, soit près de 35 p. 100 des propriétaires actuels (ayant un revenu supérieur au PRBI) ne pourraient se permettre d'accéder à la propriété aux prix courants, comparativement à environ 1 million ou 55,6 p. 100 des locataires (ayant un revenu au-dessus du PRBI). Les propriétaires-occupants ne sont évidemment pas confrontés à la difficulté de s'acheter un logement, mais possèdent même habituellement un avoir propre foncier. En revanche, ces mêmes propriétaires relativement plus aisés éprouveraient des difficultés s'ils devaient repartir à zéro, sans leur avoir propre. Le PFCH vise justement les ménages locataires incapables d'accéder à la propriété.

TABLEAU 5.3

PROPORTION ET RÉPARTITION DES PROBLÈMES D'ABORDABILITÉ DE L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ CANADA, 1989 (EN SUPPOSANT DES TAUX D'INTÉRÊT DE 15 %)

	NOMBRE TOTAL DE MÉNAGES	NOMBRE DE MÉNAGES AU-DESSUS DU PRBI	NOMBRE DE MÉNAGES AU-DESSUS DU PRBI NE POUVANT ACCÉDER À LA PROPRIÉTÉ À UN TAUX DE 15 %	POUR CENT	PROPORTION DE MÉNAGES INCAPABLES D'ACCÉDER AU-DESSUS DU PRBI	TOUS
Tous les ménages	8 847 176	6 396 133	2 602 087	100,0	40,7	29,4
Tous ménages familiaux	6 521 498	5 265 103	1 981 434	76,1	37,6	30,4
Tous ménages locataires	3 326 502	1 865 274	1 037 624	39,9	55,6	31,2
Tous ménages propriétaires	5 520 674	4 530 859	1 564 463	60,1	34,5	28,3

SOURCE : Estimations de la Division de l'évaluation de programme.

Sécurité d'occupation

Les ménages à revenu modeste incapables de devenir propriétaires habitent, dans la majorité des cas, des logements locatifs du secteur privé. Certaines préoccupations ont été soulevées quant à la sécurité d'occupation qu'offrent les logements locatifs. Comme en fait état le précédent chapitre, les problèmes en ce sens peuvent survenir pour diverses raisons.

Désirant quantifier l'étendue des problèmes de sécurité d'occupation, nous avons chargé la firme Focus Canada d'effectuer une enquête spéciale par échantillonnage, en mars 1990. Le tableau 5.4 expose les résultats se rattachant aux cas d'insécurité d'occupation parmi les locataires et les propriétaires-occupants. On considère qu'un ménage connaît une forme d'insécurité d'occupation s'il a déménagé au cours des douze derniers mois par suite d'une hausse de loyer, d'une perte de revenu ou d'une expulsion. L'ampleur de ces problèmes est probablement surestimée étant donné qu'aucune différence n'est établie pour les ménages délibérément surlogés avant de déménager ou ceux qui se contentent de moins une fois emménagés. En outre, aucune distinction n'est établie entre les expulsions illégitimes et les expulsions pour comportement laissant à désirer.

D'après le tableau 5.4, près de 40 p. 100 des locataires ont déménagé au cours de l'année précédente comparativement à un peu plus de 10 p. 100 des propriétaires. Ces locataires, dans une proportion de 26 p. 100, ont déménagé en raison d'une forme d'insécurité d'occupation, par rapport à 16 p. 100 des propriétaires. Ces données permettent de supposer qu'au cours d'une année donnée, environ 10 p. 100 de l'ensemble des locataires ont connu une forme d'insécurité d'occupation, contrairement à seulement 2 p. 100 des propriétaires. Cependant, puisque les ménages éprouvant des problèmes de cet ordre diffèrent probablement chaque année, le pourcentage de locataires serait, selon toute vraisemblance, supérieur à 10 p. 100 si la période étudiée dépassait un an.

TABLEAU 5.4
PROBLÈMES DE SÉCURITÉ D'OCCUPATION

	POURCENTAGE DE MÉNAGES AYANT DÉMÉNAGÉ AU COURS DES DOUZE DERNIERS MOIS
OCCUPATION	
Propriétaires	12
Locataires	38
Tous les répondants	20

	PRINCIPALES RAISONS DU DÉMÉNAGEMENT (%)					
	COÛTS ACCRUS (A)	PERTE DE REVENU (B)	EXPULSION (C)	AUTRES RAISONS	R INC/ OU REFUS	D'OCC. (A+B+C)
OCCUPATION						
Propriétaires	9	4	3	76	8	16
Locataires	13	6	7	74	4	26
Tous les répondants	11	6	5	75	6	22

	POURCENTAGE ANNUEL DES PROBLÈMES DE SÉCURITÉ D'OCCUPATION PARMI L'ENSEMBLE DES MÉNAGES (%)
OCCUPATION	
Propriétaires	1,9
Locataires	9,9
Tous les répondants	4,4

SOURCE : Enquête de Focus Canada, 1990.

Le tableau 5.5 affiche le pourcentage annuel des difficultés de sécurité d'occupation selon diverses caractéristiques des ménages. Plus les problèmes diminuent, plus le revenu et l'âge des répondants augmentent. La même tendance, quoique moins marquée, s'observe à l'égard du niveau d'instruction. Géographiquement, les problèmes surviennent le plus souvent dans les Prairies et au Québec, et le moins souvent dans l'Atlantique et en Ontario.

TABLEAU 5.5
PROBLÈMES DE SÉCURITÉ D'OCCUPATION
SELON LES DIVERSES CARACTÉRISTIQUES DES MÉNAGES[1]

CARACTÉRISTIQUES	AYANT DÉMÉN. AU COURS DES DOUZE DERNIERS MOIS %	DÉMÉNAGEMENT DÛ À DES PROBLÈMES DE SÉCURITÉ D'OCC. %	POURCENTAGE ANNUEL DES PROBLÈMES DE SÉCURITÉ D'OCC. %
TOUS LES RÉPONDANTS	20	22	4,4
RÉGION			
Atlantique	22	17	3,7
Québec	19	28	5,3
Ontario	19	12	2,3
Prairies	21	32	6,7
Colombie-Britannique	22	22	4,8
REVENU			
Moins de 15 000 $	32	28	9,0
15 000 - 24 999 $	20	29	5,8
25 000 - 34 999 $	18	25	4,5
35 000 - 50 000 $	15	14	2,1
Plus de 50 000 $	18	11	2,0
INSTRUCTION			
0 - 8 ans	14	26	3,6
9 - 13 ans	20	25	5,0
14 ans et plus	21	15	3,1
Diplôme universitaire	19	17	3,2
ÂGE			
18 - 29 ans	34	21	7,1
30 - 44 ans	20	22	4,4
45 - 59 ans	13	29	3,8
60 ans et plus	8	12	1,0

SOURCE : Enquête de Focus Canada, 1990.
NOTE : [1] Comprend les ménages locataires et propriétaires.

Des locataires connaissent certes des difficultés de sécurité d'occupation, surtout les ménages jeunes ou à faible revenu. Les données recueillies lors de l'évaluation peuvent gonfler la fréquence des cas de sécurité d'occupation, puisqu'une proportion allant jusqu'à 10 p. 100 des locataires, ou 329 000, seraient aux prises avec un problème quelconque de sécurité d'occupation annuellement. La plupart des problèmes se rapportent au coût élevé du logement par rapport au revenu, mais peu à des facteurs non économiques (p. ex. : expulsions).

Conséquence pour la raison d'être du Programme des coopératives d'habitation

Les estimations précédentes font ressortir que beaucoup de ménages canadiens à revenu modeste ne peuvent pas devenir propriétaires même compte tenu de prix minimaux d'accession à la propriété et de taux d'intérêt de 10 p. 100. Une certaine insécurité d'occupation semble persister dans le secteur privé du logement locatif, même si elle se rapporte à l'effet des coûts élevés du logement par rapport au revenu des ménages. Des problèmes de sécurité d'occupation d'ordre non économique (causés par des expulsions par exemple) semblent toucher relativement peu de locataires au sein des marchés actuels.

Le Programme des coopératives d'habitation offre une occasion de contribuer à satisfaire ces besoins, même si sa faculté à y répondre doit être envisagée dans les chapitres suivants. Il faut également tenir compte du marché du logement coopératif, ainsi que du mode d'occupation.

B. Marché du logement coopératif

Des facteurs démographiques ont modifié le caractère de la demande de logements généralement au cours de la période de l'après-guerre. Le taux de formation des ménages s'est accru à la suite de la fragmentation des familles et des ménages non familiaux pour ainsi donner lieu à des ménages distincts, particulièrement parmi les familles des conjoints âgés de moins de 35 ans. En général, à mesure que le revenu augmente, le taux de formation des familles accuse une hausse plus rapide parmi les familles à faible revenu. Le nombre de ménages non familiaux a grimpé de 160 p. 100 de 1951 à 1986. En 1986, 66 p. 100 des ménages possédaient leur propre logement comparativement à 28 p. 100 en 1951. Dans l'ensemble, le taux net de formation des ménages de 13 p. 100 enregistré pendant l'après-guerre s'explique par l'augmentation des ménages familiaux, et celui de 69 p. 100 par la hausse des ménages non familiaux. Les répercussions sur les modes d'occupation ont également été marquées. Une étude démontre qu'une polarisation s'est dessinée entre les ménages à faible revenu du secteur locatif et les ménages à revenu modeste pouvant se permettre d'accéder à la propriété[1].

---

[1] (John R. Miron, "Household Formation, Affordability and Housing Policy. Population Research and Policy Review, août 1989, 55-77).

Le marché du logement coopératif est sensible aux mêmes aspects socio-démographiques et autres facteurs influant sur tous les segments du marché de l'habitation, mais le logement coopératif se distingue des autres types de logements. On pourrait débattre que les caractéristiques du logement coopératif en rendent le marché différent de ce qu'il est en général. Les occupants des coopératives sont tenus d'assumer leurs responsabilités en tant que membres, notamment de prendre part aux activités et à la gestion de la coopérative. L'intérêt manifesté à l'égard du logement coopératif peut comporter l'intérêt à la fois au mode d'occupation proprement dit et à un logement adéquat, à prix abordable. Quel qu'en soit le type, il faut démontrer que le marché sera suffisant pour répondre aux besoins de la population cible. La capacité de la coopérative à desservir un large segment du marché est en premier lieu fonction de la connaissance de cette forme de logement et de son acceptation par les consommateurs.

Connaissance du logement coopératif et intérêt à son égard

Dans le passé, le manque de connaissance au sujet des coopératives a pu en entraver la croissance, mais une récente enquête de Focus Canada (1990) témoigne que de nos jours la plupart des Canadiens connaissent les coopératives d'habitation. En effet, lors d'un sondage d'opinion faisant appel à un échantillon représentatif, pratiquement quatre répondants sur cinq ont affirmé avoir entendu parler des coopératives. Non seulement la connaissance des coopératives était-elle répandue, mais également 31 p. 100 des locataires enquêtés (15 p. 100 de tous les répondants et 8 p. 100 des propriétaires) ont déclaré songer à emménager dans une coopérative d'ici à une année à condition de pouvoir se trouver un logement convenable au loyer du marché. L'intérêt d'emménager dans une coopérative au cours de la prochaine année était partagé parmi les répondants appartenant aux gammes de revenus faibles et modestes, et même davantage chez le groupe à faible revenu (touchant moins de 15 000 dollars par année). Environ 13 p. 100 des locataires ont répondu avoir formulé une demande pour habiter une coopérative ou s'être renseigné sur le mode de vie dans ce milieu (tableau 5.6).

TABLEAU 5.6
CONNAISSANCE DU LOGEMENT COOPÉRATIF ET
INTÉRÊT À SON ÉGARD

	CONNAISS. DES COOP. POURCENTAGE	INTÉR. POUR LES COOP.[1] POURCENTAGE	DEMANDES PRÉSENTÉES[2] POURCENTAGE
(n)	(2002)	(2002)	(2002)
Tous les répondants	78	15	7
MODE D'OCCUPATION			
Propriétaires	79	8	5
Locataires	76	31	13
RÉGION			
Atlantique	77	10	7
Québec	74	14	10
Ontario	79	17	6
Prairies	81	15	7
Colombie-Britannique	83	15	8
REVENU			
Moins de 15 000 $	71	19	12
15 000 - 24 999 $	71	15	9
25 000 - 34 999 $	79	16	6
35 000 - 50 000 $	81	16	9
Plus de 50 000 $	84	10	3
INSTRUCTION			
0 - 8 ans	67	9	7
9 - 13 ans	77	16	8
14 ans et plus	84	15	6
Diplôme universitaire	89	14	7
ÂGE			
18 - 29 ans	71	26	9
30 - 44 ans	82	15	9
45 - 59 ans	82	9	5
60 ans et plus	76	7	4

SOURCE : Enquête de Focus Canada, 1990-92.
NOTE : [1] Le questionnaire d'enquête demandait aux participants s'ils envisageraient d'emménager dans un logement coopératif convenable au cours de la prochaine année si, pour cela, ils devaient payer le loyer du marché.
[2] L'enquête demandait aux participants s'ils avaient déjà présenté une demande de logement coopératif ou s'étaient renseignés à ce sujet.

L'interprétation de ces résultats soulève quelques questions. Par exemple, une marge existe entre les répondants qui ont manifesté de l'intérêt à l'égard des coopératives et ceux qui ont effectivement formulé une demande pour y vivre. On ne peut clairement établir si c'est relié à une pénurie de l'offre ou si d'autres obstacles empêchent les ménages intéressés de donner suite à leur projet.

En outre, les résultats de l'enquête supposent un marché considérable de logements coopératifs. Étant donné que 38 p. 100 des locataires répondants ont déménagé au cours de l'année précédente (environ 1,3 million de ménages) et que 31 p. 100 d'entre eux s'établiraient vraisemblablement dans un logement coopératif de taille convenable si l'offre le permettait, à peu près 400 000 ménages locataires représenteraient le marché potentiel du logement coopératif. Cependant, l'enquête démontre également que seulement 13 p. 100 des ménages locataires ont présenté une demande en ce sens ou se sont renseignés à ce sujet. En tenant pour acquis que 13 p. 100 des locataires déménageant au cours d'une année donnent suite à leur intention d'habiter une coopérative, le marché éventuel voisinerait les 164 000 pour l'année. Vu qu'en 1990, le parc des coopératives compte approximativement 55 000 habitations, le marché, se situant entre 164 000 et 400 000, prend une ampleur assez considérable.

Les listes d'attente, les taux de roulement et les taux d'inoccupation des coopératives constituent des indicateurs directs du marché. Les données connexes tirées de l'enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation semblent corroborer l'importance du marché global du logement coopératif selon ces indicateurs.

Listes et période d'attente

Selon les gestionnaires ou les coordonnateurs, environ un cinquième des coopératives ne disposent d'aucune liste d'attente, comme l'indique le tableau 5.7. Dans les autres cas, le nombre d'inscriptions varie considérablement d'un ensemble résidentiel à l'autre. Par exemple, sur la liste d'une coopérative visée par le PFCH figurent apparemment 140 demandeurs de logements au loyer du marché et sur celle d'un autre ensemble résidentiel visé par le même programme, 144 demandeurs de logements subventionnés. Plusieurs coopératives assujetties aux termes des articles 61 et 95 rapportent disposer de listes d'attente comptant entre 200 et 300 noms. Cependant, les listes de cette ampleur sont relativement rares; le nombre médian d'inscriptions des coopératives visées par l'article 95 s'élève à 30, des coopératives visées par l'article 61, à 29, et des coopératives du PFCH, à 26 (tableau 5.7). La composition des listes varie selon la version du programme: environ la moitié des demandeurs de logements coopératifs visés par l'article 95 et par le PFCH recherchent

un logement plein taux et l'autre moitié, un logement subventionné. Par contre, seulement un peu plus du tiers des inscriptions des coopératives visées par l'article 61 ont trait à un logement subventionné.

TABLEAU 5.7
LONGUEUR ET COMPOSITION DES LISTES D'ATTENTE SELON LA VERSION DU PROGRAMME

	PFCH	ARTICLE 61	ARTICLE 95	APRÈS 1985 SBL
Pourcentage d'ensembles sans liste d'attente	21,1	21,5	17,5	0,0
Nombre médian d'inscriptions				
Logement plein taux	11,7	25,5	17,5	10,4
Logement subventionné	14,1	14,3	17,7	34,6
TOTAL	25,7	29,1	30,3	48,8
Total estimatif Liste d'attente (% de log. subv.)	5 108 (54,8)	2 361 (35,9)	33 091 (50,2)	1 700 (76,8)
Nombre de logements offerts	6 981	6 913	39 569	2 862

SOURCE : Enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.
NOTE : Données sur les coopératives sans but lucratif d'après 1985 incluses aux fins de comparaison dans ce tableau et les suivants.

On a obtenu, à l'aide de ces données, le nombre estimatif total de demandeurs en multipliant le nombre médian d'inscriptions par le nombre de coopératives disposant vraisemblablement d'une liste. Abstraction faite des coopératives sans but lucratif d'après 1985, le total estimatif de demandeurs s'élève à 40 560. Ce nombre représente plus de 70 p. 100 du portefeuille de logement actuel. Près de la moitié des candidats seraient inscrits sur la liste d'attente des logements dont le loyer est proportionné au revenu. Alors, le marché semble porter autant sur ces derniers logements que sur les logements plein taux.

Toutefois, ces listes n'indiquent pas précisément le marché du logement puisque certains résultats, déformés à la hausse ou à la baisse, s'annulent par le fait même. Par exemple, diverses personnes inscrites sur plusieurs listes sont comptées deux

fois. Par contre, certains demandeurs n'ont pas l'intention de déménager ou, en fonction de la longueur de l'attente, se désintéressent des coopératives s'ils trouvent un autre logement satisfaisant. De surcroît, la procédure à l'égard des listes peut différer. Certaines coopératives ne dressent pas de liste en raison du très faible taux de roulement, ou encore, de l'intérêt élevé qu'elles suscitent : leurs logements inoccupés sont tellement en demande qu'ils trouvent des débouchés sans tarder uniquement par la publicité de bouche à oreille.

L'attente d'un logement se révèle plutôt longue dans la plupart des coopératives, situation en incitant quelques-unes à ne plus inscrire de nouveaux demandeurs. La période d'attente médiane correspond à sept mois pour un logement plein taux dans les coopératives visées par le PFCH et à un peu plus d'un an, dans les ensembles résidentiels soumis aux dispositions des articles 61 et 95. Les demandeurs de logements subventionnés doivent attendre en moyenne deux fois plus longtemps pour les logements plein taux (douze mois dans les ensembles résidentiels du PFCH et dix-huit mois dans les autres coopératives). De si longues périodes d'attente peuvent dissuader de nombreux candidats ou, comme le laisse supposer la documentation sur les listes, rationner la demande éventuelle de logement.

La longueur de l'attente explique peut-être en partie l'écart entre les données de l'enquête de Focus Canada précitée et le nombre estimatif d'inscriptions tirées de l'enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation. Selon le premier sondage, à peu près 13 p. 100 des ménages locataires ont présenté une demande de logement coopératif ou se sont renseignés à ce sujet; si 13 p. 100 des locataires déménageant au cours d'une année donnaient suite à leur intention d'habiter une coopérative d'habitation, les listes d'attente pourraient compter 164 000 noms. Une comparaison avec les données estimatives établies à l'aide des listes proprement dites permet de supposer que près du quart des intéressés s'inscrivent effectivement; alors, non seulement le marché du logement coopératif serait plus fort que ne l'indiquent les listes, mais l'offre limitée pourrait décourager de nombreux candidats possibles.

Taux de roulement

En moyenne, le tiers des ménages locataires déménagent chaque année (d'après l'enquête de Focus Canada de 1990, 38 p. 100 des locataires ont déménagé au cours de l'année précédente par rapport à 12 p. 100 des propriétaires-occupants interrogés). Malgré l'impossibilité de comparer directement les taux de roulement dans les logements, ceux-ci donnent tout de même un aperçu de la mobilité des occupants des coopératives par

opposition aux logements locatifs. Le tableau 5.8 présente les taux de roulement des coopératives d'habitation selon la version du programme.

TABLEAU 5.8
TAUX DE ROULEMENT DES COOPÉRATIVES D'HABITATION SELON LA VERSION DU PROGRAMME

VERSION DU PROGRAMME	ROULEMENT AU COURS DES DOUZE DERNIERS MOIS	
	%	NOMBRE ESTIMATIF TOTAL DE LOGEMENTS
PFCH	24,9	1 738
Article 61	11,8	816
Article 95	21,3	8 411
Coopératives sans but lucratif d'après 1985	20,9	598
TOUS LES TYPES	20,5	11 515

SOURCE : Enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Les ensembles résidentiels du PFCH enregistrent le taux de roulement moyen le plus élevé (près de 25 p. 100) et les ensembles visés par l'article 61, le plus faible (11,8 p. 100). La moyenne de la totalité des coopératives se situe à 20,5 p. 100. D'après ces données, les coopératives d'habitation en général connaissent un roulement moins élevé que les logements locatifs, mais plus élevé que les logements de propriétaires-occupants.

La comparaison des taux de roulement avec les listes d'attente courantes permet de déterminer dans une certaine mesure le marché global. Dans l'ensemble du parc des coopératives, les listes existantes sont suffisamment longues pour assurer l'occupation des logements se libérant pendant environ trois ans. L'intérêt pour le logement coopératif (comme l'indique le rapport entre les inscriptions des listes d'attente et le taux de roulement) serait plus fort dans les anciennes coopératives que dans les ensembles résidentiels visés par le PFCH, quoique cet écart puisse être attribuable en partie à l'allongement des listes d'attente durant les années d'exploitation de l'ensemble résidentiel et aux différences en matière de droits d'occupation.

Taux d'inoccupation des coopératives

L'enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation leur demandait d'évaluer le nombre de logements inoccupés pendant un mois ou plus dans leur ensemble résidentiel au cours de la dernière année. Les données obtenues ne permettent pas de calculer le nombre total de mois-logement d'inoccupation, ni le taux d'inoccupation au sens propre du terme. Les taux d'inoccupation tirés du Système de l'enquête sur les logements locatifs ou SELL (taux d'inoccupation types), en plus d'être établis en fonction du nombre de logements inoccupés à un moment particulier, portent sur des logements inhabités prêts à l'occupation au moment de l'enquête. Certains logements coopératifs vacants pendant plus d'un mois n'étaient peut-être pas prêts à l'occupation (bien que plus de 90 p. 100 soient préparés en un mois, comme on en fera état dans le chapitre IX). Les périodes d'inoccupation les plus longues des ensembles résidentiels visés par le PFCH concordent vraisemblablement avec le délai d'écoulement initial sur le marché puisque l'enquête, visant les coopératives du PFCH dont la date d'ajustement de l'intérêt était antérieure à juin 1989, survenait au cours de leur première année d'occupation. Il faut donc tenir compte de ce facteur dans une certaine mesure.

Le tableau 5.9 souligne que la proportion de logements inoccupés pendant un mois ou plus au cours des douze derniers mois s'élève à 3,6 p. 100 dans les coopératives visées par l'article 61, à 4,3 p. 100, dans les coopératives assujetties aux termes de l'article 95, et à 13,3 p. 100, dans les ensembles résidentiels financés en vertu du PFCH. Les coopératives sans but lucratif d'après 1985 enregistrent des taux plus élevés d'inoccupation prolongée que les plus anciennes. La grande proportion de logements vacants des coopératives de l'article 95 influe considérablement sur la moyenne globale de 5,6 p. 100. Pour les raisons précitées, ces taux sont de beaucoup supérieurs aux taux d'inoccupation habituels, souvent inférieurs à 1 p. 100 (tableau 5.11) d'après la base de données SELL. Il est également à noter que les données sur les longues périodes d'inoccupation ne sont fondées que sur la moitié des ensembles résidentiels faisant l'objet de l'enquête.

TABLEAU 5.9
INOCCUPATION D'UN MOIS OU PLUS AU COURS DES DOUZE DERNIERS MOIS DANS LES COOPÉRATIVES D'HABITATION SELON LA VERSION DU PROGRAMME

VERSION DU PROGRAMME	POURCENTAGE DE LOGEMENTS INOCCUPÉS PENDANT UN MOIS OU PLUS
PFCH	13,3
Article 61	3,6
Article 95	4,3
Coopératives sans but d'après 1985	9,8
TOUS LES TYPES	5,6

SOURCE : Enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Le tableau 5.10 expose sommairement les causes des périodes d'inoccupation supérieures à un mois. L'état et l'entretien des logements ou de la coopérative (par ex., besoin de réparations) constituent la réponse la plus fréquente pour les ensembles soumis aux dispositions des articles 61 et 95. Environ 18,9 p. 100 des répondants des coopératives visées par le premier article et 14,8 p. 100 des répondants des coopératives relevant du second invoquent cette raison, par rapport à seulement 4,9 p. 100 des répondants des ensembles du PFCH. D'après ces données, les demandeurs seraient davantage intéressés aux nouveaux ensembles qu'aux anciens. Dans le cas des coopératives visées par le programme, les principales causes de longues périodes d'inoccupation résident dans les frais de logement trop élevés (21,9 p. 100 des répondants), la taille ou le type des logements (15,9 p. 100) et le taux d'inoccupation élevé au sein de la collectivité (12 p. 100). Cette dernière raison, comme la première est invoquée par moins de 6 p. 100 des répondants dans le cas des coopératives visées par les articles 61 et 95. La réponse "taille ou type inadéquat de logement (trop petit ou trop grand)" revenait beaucoup plus souvent dans le cas des ensembles du PFCH (15,9 p. 100) que pour les coopératives de l'article 95 (6,3 p. 100). Ce facteur se classe toutefois au deuxième rang pour les coopératives relevant de l'article 61 (12,9 p.100). Fait intéressant, il s'agit de la principale cause d'inoccupation des coopératives sans but lucratif d'après 1985 (20,9 p. 100). Ces résultats indiquent que la taille des logements de certains ensembles résidentiels ne convient pas aux ménages inscrits sur les listes d'attente ou aux demandeurs éventuels du marché local.

Les facteurs du marché (notamment le prix et le taux d'inoccupation des logements locatifs) influent dans une grande mesure sur la demande de logements des coopératives visées par le PFCH, alors que la taille et l'état semblent revêtir davantage d'importance dans les coopératives anciennes. Les facteurs environnementaux, dont les installations et services offerts (magasins, loisirs, soins de santé), ou encore, le taux de criminalité ou de vandalisme, ne sont que rarement cités comme causes de l'inoccupation prolongée, quelle que soit la version du programme. On a également demandé aux répondants si, à leur avis, le manque d'intérêt à l'égard du logement coopératif pouvait donner lieu à de longues périodes d'inoccupation; cette dernière raison est le plus souvent invoquée dans le cas d'ensembles du PFCH (10,9 p. 100 par rapport à 2,9 p. 100 pour les ensembles visés par l'article 61 et 6 p. 100 pour les ensembles de l'article 95), où le taux d'inoccupation élevé est également considéré comme un facteur; les périodes d'inoccupation dans ces coopératives (PFCH) sont plus fréquemment supérieures à un mois (60 p. 100 en comparaison de 40 p. 100 pour les ensembles des articles 95 et 61).

TABLEAU 5.10
FACTEURS CONTRIBUANT À L'INOCCUPATION DES LOGEMENTS
PENDANT PLUS D'UN MOIS,
SELON LA VERSION DU PROGRAMME

FACTEURS	PFCH %	ARTICLE 61 %	ARTICLE 95 %	APRÈS 1985 SBL %
Aucun logement inoccupé plus d'un mois	40,7	62,4	61,8	55,2
Taille ou type du logement (trop petit ou trop grand)	15,9	12,9	6,3	20,9
État ou entretien du logement ou de l'ensemble (réparations nécessaires)	4,9	18,9	14,8	0,0
Droits d'occupation trop élevés	21,9	1,4	4,1	15,1
Absence de commodités ou de services (magasins, loisirs, soins de santé)	2,6	0,0	0,7	4,6
Taux de criminalité ou vandalisme	1,9	4,4	1,2	0,0
Manque d'intérêt pour le logement coopératif	10,9	2,9	6,0	5,8
Taux d'inoccupation élevé dans la collectivité	12,0	5,9	4,1	10,5
Autres facteurs	23,6	8,6	11,3	21,1

SOURCE : Enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Variation du marché de l'habitation et marché du logement coopératif

Des logements coopératifs ont été offerts dans une gamme variée de marchés aux conditions diverses. Le marché du logement coopératif et la viabilité des ensembles coopératifs doivent être évalués en fonction de la situation générale du marché. Dans un premier temps, cette section passe en revue les données de 1989 obtenues à partir du Système de l'enquête sur les logements locatifs (SELL) de la SCHL en ce qui a trait aux taux d'inoccupation et aux loyers du marché des logements locatifs privés et des coopératives d'habitation répartis dans

les régions métropolitaines. Dans un deuxième temps, elle en évalue les conséquences pour le marché du logement coopératif.

Dans les régions métropolitaines, en 1989, le taux moyen d'inoccupation des logements coopératifs financés en vertu des articles 61 et 95[1] était de 0,6 p. 100 comparativement à 2,7 p. 100 pour les logements locatifs privés (tableau 5.11). La plupart des centres ont signalé des taux d'inoccupation des coopératives d'habitation inférieurs à 1 p. 100, et certains ont même rapporté un taux nul. Les taux d'inoccupation les plus élevés ont été observés dans des villes comme Saskatoon, Saint John, St. John's et Winnipeg, où, en général, on constate des taux d'inoccupation des logements locatifs plus élevés que la moyenne, mais dans tous ces centres, sauf St-John, ces taux étaient plus faibles que dans le secteur locatif privé. Ces données traduisent un fort marché du logement coopératif, mais aussi une sensibilité du marché coopératif à la situation de l'offre et de la demande du marché local de l'habitation.

Les taux d'inoccupation regroupés ont été pondérés selon le volume du parc de logements de différentes tailles dans chaque centre. Le dégroupement des taux d'inoccupation par nombre de chambres révèle un taux d'inoccupation plus élevé parmi les logements de petite taille (studios et logements d'une chambre) que parmi ceux de grande taille (trois chambres et plus) dans bien des centres. Par exemple, Hull, Sherbrooke et Winnipeg enregistrent un taux d'inoccupation de leur parc locatif et coopératif de studios supérieur à la moyenne. Quant aux logements de une et de deux chambres, les coopératives d'habitation présentent des taux d'inoccupation plus faibles que les logements locatifs (sauf à Edmonton). Les logements de une et deux chambres représentent 15 p. 100 et 36 p. 100 respectivement du parc total des coopératives d'habitation. Parmi les logements de trois et quatre chambres, (qui constituent près de 48 p. 100 du parc de coopératives d'habitation), les taux d'inoccupation des logements coopératifs sont considérablement plus bas que ceux des logements locatifs privés dans la plupart des centres. On note toutefois des exceptions importantes à Regina, Saint John, St. John's, Vancouver et Winnipeg.

---

[1] Les coopératives visés par le PFCH sont exclues en raison du nombre insuffisant d'observations de l'ensemble de la base.

TABLEAU 5.11

TAUX D'INOCCUPATION DES LOGEMENTS LOCATIFS PRIVÉS ET DES COOPÉRATIVES D'HABITATION PAR RÉGION MÉTROPOLITAINE ET PAR NOMBRE DE CHAMBRES, 1989

RÉGION	STUDIO[1] LOCATIF	STUDIO[2] COOP	UNE CHAMBRE LOCATIF	UNE CHAMBRE COOP	DEUX CHAMBRES LOCATIF	DEUX CHAMBRES COOP	TROIS CHAMBRES LOCATIF	TROIS CHAMBRES COOP	TOUS LES TYPES LOCATIF	TOUS LES TYPES COOP
Calgary	1,4	-	1,4	0,0	1,4	0,0	0,9	0,0	1,4	0,0
Chicoutimi-Jonq.	6,6	-	6,4	1,0	5,4	0,0	2,5	0,5	5,1	0,6
Edmonton	3,8	-	3,3	12,9	2,1	2,8	1,6	1,1	2,6	2,2
Halifax	3,0	0,0	3,4	0,0	4,2	1,9	2,8	0,5	3,7	0,7
Hamilton	1,7	0,0	0,5	0,0	0,4	0,0	0,4	0,0	0,5	0,0
Hull	4,9	9,1	3,7	2,9	3,3	0,6	2,1	1,2	3,4	1,2
Kitchener	1,9	-	0,4	0,0	0,3	0,0	0,5	0,0	0,4	0,0
London	2,5	-	1,7	0,0	1,5	0,5	1,8	0,0	1,6	0,1
Montréal	5,1	0,0	4,2	1,0	3,5	0,8	3,1	0,5	3,9	0,7
Oshawa	0,5	-	0,7	-	0,4	0,0	0,2	0,0	0,5	0,0
Ottawa	2,1	0,7	1,7	0,7	1,4	0,6	1,1	0,6	1,5	0,6
Québec	6,5	0,7	4,5	1,8	3,7	0,8	2,7	0,4	4,0	0,8
Regina	5,2	-	7,8	0,8	7,2	2,3	4,5	10,4	7,2	3,0
Saint John	6,1	-	5,5	0,0	2,8	6,3	3,7	25,0	3,9	5,9
Saskatoon	7,2	-	9,9	-	9,4	6,3	7,2	6,3	9,3	6,3
Sherbrooke	9,7	9,6	9,1	1,4	6,9	0,7	5,1	0,7	7,5	1,1
St. Catharines-N	4,3	-	1,5	0,0	0,7	0,6	0,8	0,5	1,1	0,5
St. John's	16,7	-	4,0	-	4,8	-	3,9	4,5	5,8	4,5
Subdury	1,1	-	0,8	0,0	0,4	0,0	0,3	0,0	0,6	0,0
Thunder Bay	3,7	0,0	1,8	0,0	1,0	0,0	2,2	0,0	1,5	0,0
Toronto	0,4	0,2	0,3	0,0	0,3	0,0	0,4	0,1	0,3	0,0
Trois-Rivières	9,9	-	6,9	0,0	5,1	0,0	3,7	0,0	5,6	0,0
Vancouver	0,5	0,0	0,4	0,1	0,4	0,8	0,5	1,1	0,4	0,8
Victoria	0,6	0,0	0,4	0,0	0,4	0,0	0,0	0,1	0,4	0,1
Windsor	1,1	-	1,4	0,0	1,4	0,0	0,5	0,0	1,3	0,0
Winnipeg	5,6	5,0	5,8	3,3	4,4	2,2	3,7	5,5	5,1	4,0
Moyenne	-	-	-	-	-	-	-	-	2,7	0,6

SOURCE : SCHL, Système de l'enquête sur les logements locatifs (SELL).

NOTES : [1] Logements locatifs appartenant au secteur privé, avril et octobre 1989.

[2] Articles 61 et 95 seulement (les coopératives visées par le PFCH sont exclues en raison du nombre insuffisant d'observations de l'ensemble de données du SELL). Données concernant les coopératives accumulées pour le mois d'octobre 1989 seulement.

De façon générale, ces données laissent supposer que tous les types de logements coopératifs ont fait l'objet d'un intérêt marqué sur la plupart des marchés. On note pourtant des exceptions significatives. L'un des facteurs avantageant les coopératives au sein des marchés locaux est certes le prix de leurs habitations par rapport aux logements locatifs. Les données SELL n'établissent toutefois pas de lien constant entre les taux d'inoccupation des coopératives et les écarts de prix par zone de marché (tableau 5.12). Dans le cas des studios, par exemple, le pris moyen demandé dans les

coopératives d'habitation était inférieur à celui des logements locatifs correspondants à Hull et à Sherbrooke, mais plus élevé que les logements locatifs de Winnipeg. Parmi les logements de trois chambres, le prix moyen des logements coopératifs était inférieur à celui des logements locatifs d'environ 85 p. 100 des centres, notamment Regina, Saint John et Winnipeg (où les coopératives présentaient un taux élevé d'inoccupation). À St. John's, le prix moyen des logements coopératifs de trois chambres était supérieur à celui des logements locatifs semblables, ce qui peut expliquer le taux élevé d'inoccupation. En général, ces données indiquent que d'autres facteurs que le prix influent sur la position concurrentielle des coopératives d'habitation au sein du marché. Cela dit, il est bon de noter que les prix moyens des logements coopératifs sont beaucoup plus bas que les loyers moyens des logements de taille semblable situés dans des zones de marché serré comme Toronto, Vancouver, Victoria et Hamilton, lesquelles sont susceptibles de contribuer à un important marché pour le logement coopératif.

Le marché du logement coopératif est relié à la position concurrentielle qu'il occupe par rapport aux logements locatifs privés et à l'abordabilité de l'accession à la propriété dont a déjà fait état le présent chapitre. On peut s'attendre à ce que le marché du logement coopératif et sa viabilité soient des plus forts lorsque les taux d'inoccupation des logements locatifs sont faibles et que la majorité des ménages à revenu modeste sont incapables d'accéder à la propriété (tableaux 5.1 et 5.11). Ces situations typiques s'observent à Toronto, Vancouver, Victoria, Hamilton et Kitchener. L'autre bout du spectre regroupe les zones qui présentent des taux d'inoccupation supérieurs à la moyenne où la grande majorité des ménages à revenu modeste peuvent se permettre d'accéder à la propriété (pourvu que les taux d'intérêt ne soient pas trop élevés). Des endroits comme Regina, Saskatoon, Chicoutimi et Winnipeg pourraient s'attendre à connaître un marché plus faible pour le logement coopératif dans de telles conditions. Dans ces zones, la raison d'être du PFCH, soit de répondre aux besoins des ménages à revenu modeste, pourrait être remise en question, bien qu'elle tienne dans des situations différentes. Entre ces deux extrémités du spectre s'échelonne une foule de conjonctures caractérisées par des taux d'inoccupation de moyens à modestes et par une proportion de 20 à 30 p. 100 des ménages à revenu modeste incapables d'accéder à la propriété. Dans ces conditions, on peut prédire que l'intérêt pour le logement coopératif sera modeste et que le marché réel pourra être subordonné à l'intérêt suscité par les ensembles coopératifs en termes de situation géographique, de commodités et de services par rapport à ce qu'offrent les logements locatifs.

La variabilité de la conjoncture des marchés de la location et de la propriété d'un bout à l'autre du Canada permet

difficilement d'établir en termes généraux les possibilités du logement coopératif. On peut néanmoins affirmer que l'intérêt pour le logement coopératif semble être fort dans bien des localités où cette forme d'habitation répond à des besoins que ne peut satisfaire le marché privé. Par ailleurs, le marché du logement coopératif est plus faible dans d'autres régions et la viabilité de certains ensembles devrait faire l'objet d'une évaluation attentive fondée sur ce qu'ils peuvent offrir.

TABLEAU 5.12

PRIX MOYENS DES LOGEMENTS LOCATIFS PRIVÉS ET DES LOGEMENTS COOPÉRATIFS, PAR RÉGION MÉTROPOLITAINE ET NOMBRE DE CHAMBRES, 1989

RÉGION	STUDIO[1]		UNE CHAMBRE		DEUX CHAMBRES		TROIS CHAMBRES	
	LOCATIF	COOP[2]	LOCATIF	COOP	LOCATIF	COOP	LOCATIF	COOP
Calgary	313	-	413	-	533	-	586	500
Chicoutimi-Jonq.	260	-	326	346	381	415	406	263
Edmonton	306	-	383	419	474	465	541	533
Halifax	399	266	466	411	552	508	671	563
Hamilton	316	360	406	414	493	484	635	555
Hull	336	268	402	311	462	368	522	448
Kitchener	341	-	415	420	494	567	632	626
London	338	-	413	370	513	494	632	527
Montréal	339	258	408	329	460	364	535	384
Oshawa	406	-	522	-	569	-	693	663
Ottawa	382	353	481	442	607	538	704	586
Québec	341	243	410	283	460	327	526	331
Regina	271	-	391	366	481	439	547	545
Saint John	275	-	321	282	381	329	400	389
Saskatoon	263	-	362	442	439	475	499	507
Sherbrooke	276	219	323	293	378	352	440	410
St. Catharines-N	300	-	399	440	479	456	559	501
St. John's	349	-	442	-	522	-	486	527
Subdury	321	-	370	445	446	542	529	608
Thunder Bay	282	296	420	402	545	428	606	449
Toronto	429	378	530	412	648	538	800	669
Trois-Rivières	278	-	316	243	353	304	401	281
Vancouver	417	308	513	441	682	567	812	673
Victoria	345	-	428	397	554	460	666	507
Windsor	291	-	435	-	522	523	596	559
Winnipeg	299	367	409	450	515	507	610	564

SOURCE : SCHL, Système de l'enquête sur les logements locatifs (SELL).

NOTES : [1] Logements locatifs appartenant au secteur privé, avril et octobre 1989.

[2] Articles 61 et 95 seulement (les coopératives visées par le PFCH sont exclues en raison du nombre insuffisant d'observations de l'ensemble de données du SELL). Données concernant les coopératives accumulées pour le mois d'octobre 1989 seulement.

Comparaison des droits d'occupation des coopératives aux loyers du marché

Dans le cadre de l'enquête semestrielle de la SCHL sur les logements locatifs, on a recueilli des données sur les droits d'occupation des coopératives, ainsi que sur les loyers du marché des logements locatifs privés. L'analyse suivante établit une comparaison normalisée entre les droits d'occupation des coopératives financées en vertu du Programme fédéral des coopératives d'habitation et les loyers du marché du secteur privé. Cet examen normalisé vérifie toutes les caractéristiques possibles de chaque parc, dans la mesure où le permet la base de donnée SELL. Pour effectuer cette comparaison contrôlée, on établit une équation hédonique des prix à l'aide de la méthode classique de régression des moindres carrés.

Cette méthode permet de décomposer le taux mensuel payé pour un logement donné en une série de facteurs pertinents, à savoir l'emplacement géographique (région, logement situé ou non dans une région métropolitaine de recensement, ou encore dans la région de Toronto ou de Vancouver), le nombre de chambres, le genre de construction, les services compris dans le loyer (p. ex., chauffage et stationnement) et l'âge du bâtiment (dépréciation). Cette méthode statistique évalue quantitativement la part que représentent ces facteurs dans le loyer moyen. Puisque l'écart entre les taux des logements coopératifs et des logements locatifs privés peuvent découler de différences sous-jacentes de leurs caractéristiques, celles-ci sont contrôlées au moins en partiel; la différence nette peut ainsi être évaluée.

Le tableau 5.13 fait état des résultats obtenus à l'aide de la méthode de régression. Le paramètre portant sur la variable fictive des coopératives visées par les articles 61 et 95 est négatif et statistiquement significatif, car il permet de supposer que les droits d'occupation des coopératives d'avant 1986 sont inférieurs aux loyers du marché, ou encore, que le taux de ces logements n'a pu être redressé étant donné que ceux-ci étaient plus modestes que leur équivalent sur le marché locatif.

En revanche, la variable fictive de la coopérative PFCH équivaut à zéro, statistiquement parlant; on peut donc supposer que les taux de ces coopératives correspondent aux loyers du marché et que les logements sont équivalents à ceux du marché locatif privé.

TABLEAU 5.13
ESTIMATION SELON LA MÉTHODE CLASSIQUE DE RÉGRESSION DES MOINDRES CARRÉS DES DIFFÉRENCES DES TAUX MENSUELS ENTRE LES COOPÉRATIVES ET LES ENSEMBLES LOCATIFS PRIVÉS

VARIABLE DÉPENDANTE : TAUX MENSUELS SELON LE TYPE DE LOGEMENT PAR BÂTIMENT

VARIABLE	PARAMÈTRE ESTIMATIF	VALEUR T
Coordonnée à l'origine	379,89*	44,26
Coop. Articles 61-95 (fictif)	-61,52*	-15,65
Coop. PFCH (fictif)	-5,78	-0,63
Âge du bâtiment (années)	-2,15*	-24,55
Nombre de chambres	75,52*	46,69
Appart. par opp. aux log. en bande (fictif)	-34,26*	-6,01
Chauffage compris dans le loyer (fictif)	9,33	1,87
Stationnement compris dans le loyer (fictif)	-30,08*	-8,82
Électricité comprise dans le loyer (fictif)	13,25*	3,35
Eau chaude comprise dans le loyer (fictif)	6,01	1,22
Câblodistribution comprise dans le loyer (fictif)	4,63	0,97
Région métropolitaine de recensement (fictif)	53,28*	15,00
Vancouver ou Toronto	106,19*	21,75
Région de l'Atlantique (fictif)	-8,88	-1,01
Région du Québec (fictif)	-63,56*	-10,74
Région de l'Ontario (fictif)	16,72*	3,09
Région des Prairies (fictif)	-37,32*	-6,13

SOURCE : Système de l'enquête sur les logements locatifs, SCHL, octobre 1989.
NOTE : R^2 = 0,389
n = 9 733
* = Représentatif à 95 p. 100

C. Segments du marché desservis par le logement coopératif

Des études antérieures montrent que le logement coopératif intéresse une vaste gamme de ménages, de groupes de revenus et de niveaux d'éducation au Canada. Toutefois, le logement coopératif est orienté d'une façon prédominante vers le segment familial du marché de l'habitation, lequel comprend des couples sans enfant, des familles biparentales et des familles monoparentales. De plus, certaines coopératives destinent de leurs logements à des groupes spéciaux, comme les handicapés, et parrainent des familles de réfugiés. Certaines coopératives ont été mises sur pied spécialement à l'intention

des aînés, alors que d'autres accueillent à la fois les personnes âgées et les familles au sein d'un même ensemble. Le chapitre suivant portera de façon plus détaillée sur les personnes qui demeurent dans les coopératives, mais les segments du marché actuellement desservis seront abordés ici.

Le tableau 5.14 établit la proportion de coopératives cherchant à répondre aux besoins de groupes spéciaux. Au moins 60 p. 100 des coopératives dans l'ensemble essaient de répondre aux besoins des familles monoparentales et environ la moitié, aux besoins des personnes âgées. Les efforts visant les handicapés ont apparemment augmenté dans chaque version successive du programme. Moins de 30 p. 100 des coopératives visées par l'article 61 rapportent avoir essayé d'aider les handicapés, par rapport à 44 p. 100 des coopératives visées par l'article 95 et 52 p. 100 des coopératives du PFCH. Environ 40 p. 100 des coopératives cherchent à satisfaire les besoins des personnes seules non âgées. Les coopératives, dans une proportion de un quart à un tiers, cherchent à aider d'autre groupes spéciaux.

Conformément aux directives du PFCH, 5 p. 100 des logements de chaque ensemble résidentiel doivent, dans la mesure du possible, être destinés aux handicapés lorsque le justifie la demande. Les résultats de l'enquête révèlent que 52 p. 100 des coopératives du PFCH se sont efforcées de répondre aux besoins de ce groupe.

TABLEAU 5.14
FACTEURS CONTRIBUANT AU DÉPART DES OCCUPANTS PAR TYPE DE PROGRAMME

	PFCH	ARTICLE 61	ARTICLE 95	ENSEMBLES SBL
Personnes seules non âgées sans enfant	43,8	38,8	40,1	39,3
Familles monoparentales	67,3	64,8	76,1	84,5
Handicapés	51,7	28,4	44,0	79,3
Personnes âgées	52,8	49,8	54,2	44,4
Autres	25,1	35,3	31,1	25,2

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires et coordonnateurs de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

De nombreux occupants de coopératives y habitent depuis longtemps. Certaines études indiquent toutefois qu'une partie du marché du logement coopératif vise de jeunes familles qui y séjournent en attendant de réunir une mise de fonds destinée à l'achat d'une maison. Si les droits d'occupation des

coopératives équivalaient aux loyers de logements privés semblables, on pourrait s'attendre à ce que la propension à épargner pour la raison précitée se manifeste tant chez les occupants des coopératives que chez les locataires. Cependant, si les droits des coopératives étaient inférieurs aux loyers des logements privés, les occupants des coopératives pourraient être plus enclins à épargner en vue d'une mise de fonds. Dans ce cas, les coopératives pourraient offrir aux familles l'occasion d'accéder à la propriété.

L'enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires cherchait également à connaître leur avis sur le genre de logement qu'occupaient les membres juste avant d'emménager dans la coopérative, comme sur les raisons qui motivaient le départ des résidents de leur coopérative.

Le tableau 5.15 indique dans quel genre de logement demeuraient auparavant les membres des coopératives. Plus de la moitié des résidents de l'ensemble des coopératives habitaient des logements locatifs privés. Approximativement 13 p. 100 des résidents des coopératives visées par les articles 61 et 95 occupaient des logements du secteur pivé, par opposition à près de 20 p. 100 des résidents dans les coopératives FCHP, situation pouvant découler de l'établissement des loyers aux taux du marché en vertu de ce programme ou du nombre grandissant de personnes âgées parmi les occupants.

TABLEAU 5.15
TYPE DE LOGEMENT OCCUPÉ PAR LES MEMBRES AVANT D'EMMÉNAGER DANS LA COOPÉRATIVE

	PFCH	ARTICLE 61	ARTICLE 95	ENSEMBLES SBL QUÉBEC	ONTARIO
Autre coopérative	4,2	3,3	3,9	3,2	3,9
Logement public	10,7	9,1	11,6	9,3	36,8
Autre forme de logement subventionné	2,0	2,7	2,7	4,8	1,4
Logement locatif autre que le logement subventionné	55,3	63,1	64,0	63,7	42,5
Logement du secteur privé	19,8	12,7	13,3	11,8	9,5
Aucun logement permanent	1,4	5,0	0,6	2,3	1,7
Autres	6,6	4,2	3,9	5,0	4,2

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Les données sur la destination des membres quittant les coopératives proviennent de l'enquête auprès des gestionnaires. De l'aveu général, cette façon de connaître

les raisons du départ des occupants des coopératives d'habitation est une méthode de deuxième ordre, mais on ne dispose à l'égard des ex-occupants d'aucune donnée facilement accessible qui puisse fournir cette information directement. La prudence est donc de mise dans l'interprétation de ces données, non seulement parce qu'elles se fondent sur l'opinion et la mémoire des gestionnaires, mais aussi parce qu'aucune cote d'importance n'a pu être attribuée aux facteurs obtenus. On a demandé aux répondants de cocher tous les facteurs qui s'appliquaient à leur coopérative; ils pouvaient donc cocher un facteur qui ne s'était appliqué qu'à un cas de départ.

Le motif le plus souvent invoqué en regard du départ des occupants a été l'accession à la propriété privée (achat d'une maison) (tableau 5.16). Les deux tiers des gestionnaires de coopératives visées par le PFCH, soit 70 p. 100 des gestionnaires d'ensembles aux termes de l'article 95 et plus de 60 p. 100 des gestionnaires d'ensembles aux termes de l'article 61, ont cité ce motif. On a obtenu une proportion similaire chez les gestionnaires de coopératives sans but lucratif d'après 1985 où les deux tiers également ont indiqué que les occupants avaient quitté pour s'acheter une maison. Généralement, moins du tiers des gestionnaires ont invoqué l'emménagement dans un logement locatif privé, une indication que les départs faisant suite à l'achat d'une maison se sont produits deux fois plus souvent que les départs vers des logements locatifs. L'expulsion des occupants arrive au troisième rang des motifs mentionnés dans les coopératives du PFCH et au deuxième rang dans les coopératives sans but lucratif d'après 1985. Dans les coopératives aux termes de l'article 61, la taille du logement constitue le deuxième facteur le plus souvent mentionné et le troisième dans les coopératives aux termes de l'article 95. L'incapacité des occupants à consacrer du temps aux activités de la coopérative ou à y participer se situe au quatrième ou au cinquième rang. Tous les autres facteurs semblent avoir peu de répercussions sur le taux de roulement des occupants, à l'exception des droits d'occupation élevés qui ont été cités par près de 20 p. 100 des gestionnaires de coopératives financées en vertu du PFCH, par 6,9 p. 100 des gestionnaires de coopératives aux termes de l'article 95 et par 4,8 p. 100 des gestionnaires de coopératives aux termes de l'article 61.

Ces données laissent supposer que les coopératives d'habitation, dans la majorité des cas, permettent souvent à certains occupants d'accéder à la propriété privée. L'étendue de cette tendance ne peut être déterminée à partir de ces données.

Le chapitre suivant traitera des intentions des occupants de coopératives d'emménager ailleurs et des raisons qui les poussent à envisager de déménager. La fréquence anormalement élevée des cas de résidents invités à quitter les coopératives sans but lucratif pourrait s'expliquer par la perte

d'admissibilité à l'aide sous forme de loyer proportionné au revenu résultant de changements au revenu des ménages.

Ces données mettent également en lumière que le degré de participation requis des membres d'une coopérative d'habitation ne convient peut-être pas à tous les ménages. Le tableau 5.16 indique que certaines coopératives perdent des occupants en raison de leur impossibilité de consacrer du temps aux activités de la coopérative ou d'y participer. On présume alors que ce sont des départs volontaires. Par ailleurs, certaines coopératives ont dû exiger le départ de certains occupants. Des études de cas laissent croire qu'il s'agit là de faits très isolés qui découlent généralement de mensualités continuellement arriérées. Bien que l'acte d'occupation stipule que les membres doivent participer aux activités de la coopérative, les études de cas indiquent que les coopératives fonctionnent normalement avec la participation active de 60 p. 100 des membres. Par conséquent, les ménages peuvent décider de quitter parce qu'ils ne souscrivent pas aux principes du logement coopératif.

TABLEAU 5.16
FACTEURS CONTRIBUANT AU DÉPART DES OCCUPANTS
PAR TYPE DE PROGRAMME

FACTEURS	PPCH %	ARTICLE 61 %	ARTICLE 95 %	ENS. SBL APRÈS 1985 %
Occupants qui s'achètent une maison	65,0	62,1	70,0	67,7
Occupants qui emménagent dans un logement locatif privé	32,5	22,6	28,1	34,7
Occupants qui emménagent dans un logement social (sans but lucratif ou public)	14,2	14,7	10,2	7,1
Taille ou type du logement (trop petit ou trop grand)	25,2	39,9	27,3	18,1
État ou entretien du logement ou de l'ensemble (réparations nécessaires)	2,1	4,9	2,7	0,0
Droits d'occupation trop élevés	19,4	4,8	6,9	14,2
Absence de commodités ou de services (magasins, loisirs, soins de santé)	5,7	2,0	3,6	3,1
Taux de criminalité ou vandalisme	2,2	3,0	1,9	0,0
Expulsion des occupants	29,0	20,2	20,6	47,3
Occupants incapables de contribuer à la bonne marche de la coopérative	25,0	11,5	21,5	22,9
Autres facteurs	29,2	34,7	32,2	18,1

SOURCE : Enquête auprès des gestionnaires et coordonnateurs de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

D. Résumé

Ce chapitre a examiné les besoins de logement coopératif des ménages à revenu moyen incapables d'accéder à la propriété et le marché général en ce sens.

À l'échelle nationale, près d'un tiers des ménages locataires dont le revenu se situe au-dessus du plafond déterminant les besoins impérieux (PRBI) n'ont pas les moyens d'acheter un logement de taille convenable au taux d'intérêt de 10 p. 100. Ce pourcentage passe à un peu plus de 55 p. 100 dans le cas d'un taux d'intérêt de 15 p. 100. À 10 p. 100, 91,8 p. 100 des ménages dont le revenu se situe au-dessus du PRBI et qui ne peuvent accéder à la propriété se trouvent au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique. Au taux hypothécaire de 15 p. 100, c'est 86 p. 100 de ces ménages que l'on relève dans ces trois provinces.

L'abordabilité de l'accession à la propriété varie d'un marché à l'autre. Il faudrait donc, de toute évidence, réexaminer la nécessité de l'aide au logement coopératif dans les marchés où le prix des habitations est plus abordable. De surcroît, si ces mêmes marchés enregistrent des taux d'inoccupation élevés, les coopératives pourront difficilement y être compétitives.

Il semble manifestement que les locataires connaissent des difficultés sur le plan de la sécurité d'occupation, surtout les ménages jeunes et à faible revenu. Bien que les données recueillies puissent exagérer l'ampleur du problème, jusqu'à 10 p. 100 des ménages locataires, soit 329 000, éprouvent ce genre de difficultés chaque année, reliées le plus souvent au coût trop élevé du logement par rapport au revenu du ménage; un nombre moins élevé de cas se rattachent à des raisons d'ordre non économique (par ex., expulsions).

La plupart des Canadiens connaissent le logement coopératif. Dans l'ensemble, le marché estimatif éventuel se situe entre 164 000 et 400 000. En outre, les données sur les listes d'attente démontrent l'existence d'un intérêt pour des logements dont le loyer est proportionné au revenu comme de logements dont le loyer n'est pas proportionné au revenu.

En général, les coopératives enregistrent un taux de roulement inférieur à celui des logements locatifs, mais supérieur à celui des logements de propriétaires-occupants. Des facteurs comme le prix et le taux d'inoccupation des logements locatifs influent considérablement sur le marché pour les logements des coopératives du PFCH, tandis que la taille et l'état des logements semblent revêtir plus d'importance dans les anciennes coopératives.

Par rapport au logement locatif du secteur privé, les taux d'inoccupation des coopératives attestent le marché important s'y rattachant. D'autre part, les données montrent

l'influence de l'offre et de la demande dans le marché local sur le marché du logement coopératif.

D'après la comparaison normalisée des droits d'occupation des coopératives et des loyers du marché privé, les droits des coopératives des articles 61 et 95 sont apparemment inférieurs au taux du marché, alors que ceux des coopératives du PFCH y sont équivalents.

Selon les résultats de l'enquête, un grand pourcentage de coopératives cherchent à répondre aux besoins de groupes spéciaux, notamment les personnes seules non âgées sans enfant, les familles monoparentales, les personnes âgées et les handicapés.

Conformément aux directives du PFCH, 5 p. 100 des logements de chaque ensemble résidentiel doivent, dans la mesure du possible, être conçus pour loger des handicapés lorsque le justifie la demande. Les résultats de l'enquête révèlent que 52 p. 100 des coopératives du PFCH se sont efforcées de répondre aux besoins de ce groupe.

La plupart des membres de l'ensemble des coopératives demeuraient auparavant dans un logement locatif du secteur privé, tandis que moins de 20 p. 100 occupaient un logement de propriétaire-occupant.

Le roulement est attribuable, selon la majorité des résidents, à l'achat d'un logement de propriétaire-occupant. Ces données supposent que le logement coopératif sert souvent de tremplin à l'accession à la propriété pour un certain nombre de résidents dans la plupart des coopératives.

VI DEGRÉ DE RÉALISATION DES OBJECTIFS DU PROGRAMME

Ce chapitre est axé sur les questions qui sont directement liées à l'atteinte des objectifs des trois versions du Programme des coopératives d'habitation. Dans le présent chapitre, nous examinons les principales caractéristiques socio-économiques et les conditions de logement des occupants de coopératives. Comme il est impossible d'obtenir cette information des sources de données administratives des programmes, toutes les données présentées ici sont tirées d'analyses des résultats de l'enquête auprès des occupants de coopératives, commandée dans le cadre de l'évaluation du logement coopératif. Les objectifs du Programme fédéral des coopératives d'habitation sont énoncés au chapitre II.

L'enquête auprès des occupants de coopératives, menée pour la Division de l'évaluation de programme au début de 1990, a porté sur tous les résidents d'un échantillon de 298 coopératives réparties dans toutes les provinces du pays. L'échantillon comprenait des coopératives financées dans le cadre du PFCH et des versions du Programme relevant des articles 61 et 95, ainsi que des coopératives au Québec et en Ontario financées en application du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif. L'enquête consistait principalement en un questionnaire expédié par la poste, mais nous avons aussi eu recours à une technique de suivi comprenant plusieurs méthodes afin d'obtenir les meilleurs taux de réponse possible et, par conséquent, d'accroître au maximum la qualité des données. Parmi les 9 628 ménages occupant les logements coopératifs faisant partie de l'échantillon, plus de 80 p. 100 (7 744) ont rempli le questionnaire de l'enquête. Il faut noter que la base de sondage des coopératives du PFCH comprises dans cette enquête n'a été définie qu'en fonction des coopératives dont la date d'ajustement de l'intérêt (DAI) est antérieure au 1er juin 1989. Cette base comporte 6 809 logements créés en application du PFCH.

Nous faisons à la Section A un examen détaillé des caractéristiques liées au revenu des résidents et ensembles de logements coopératifs afin de déterminer la mesure dans laquelle le programme sert les ménages à revenu faible et modeste. À la Section B, nous examinons la mesure dans laquelle le Programme des coopératives d'habitation a continué à fournir des logements abordables, de qualité et de taille convenables à ses clients. La Section C porte sur la mesure dans laquelle le Programme fédéral des coopératives d'habitation atteint son objectif, qui est d'assurer la sécurité d'occupation aux ménages. Enfin, nous tentons de déterminer à la Section D si le programme sert les ménages qui n'ont pas les moyens d'accéder à la propriété.

A. Offre de logements coopératifs aux ménages à revenu faible ou modeste

1. Niveaux de revenu

Dans le présent chapitre, il est beaucoup question de points découlant des différentes caractéristiques des résidents de coopératives dont les droits d'occupation sont proportionnés au revenu, par rapport à ceux dont les droits d'occupation ne sont pas proportionnés au revenu. Dans le cadre du PFCH, l'aide aux résidents payant un loyer proportionné au revenu (LPR) est fournie au moyen du Programme de supplément de loyer dont les coûts sont partagés par les gouvernements fédéral et provincial. De l'aide peut être fournie de cette manière à un maximum de 50 p. 100 des logements coopératifs du PFCH dans toutes les provinces qui ont signé l'Accord. Celles-ci comprennent toutes les provinces sauf le Québec, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique, où un maximum de 30 p. 100 des logements peuvent être financés en application du Programme de supplément de loyer. Dans le cadre de la version antérieure à 1986 du Programme des coopératives d'habitation, relevant de l'article 95, l'aide versée aux résidents dont le loyer est proportionné au revenu est fournie par la coopérative qui se sert du fonds de subventions fourni par la SCHL. Les droits d'occupation proportionnés au revenu aux termes de l'article 61 sont généralement déterminés au sein des coopératives, à l'aide d'un mécanisme facultatif de «supplément compensatoire» en fonction duquel les résidents ayant un revenu plus élevé versent un supplément en plus du droit d'occupation habituel; ainsi, les résidents ayant un revenu plus faible peuvent recevoir une subvention correspondante.

L'indicateur utilisé pour vérifier si un ménage donné verse des droits d'occupation proportionnés à son revenu provient de l'enquête auprès des occupants de coopératives. L'indicateur exige que les ménages répondent affirmativement aux deux questions suivantes : doivent-ils fournir annuellement des renseignements sur leur revenu? et ces renseignements servent-ils à déterminer leur droit d'occupation mensuel? (leur droit d'occupation est-il donc proportionné à leur revenu?) Si le ménage répond affirmativement à ces deux questions, il est considéré comme bénéficiant d'un «LPR». Le tableau 6.1 illustre, pour chaque version du programme, la fréquence des ménages qui se sont identifiés comme bénéficiant d'un LPR.

TABLEAU 6.1
FRÉQUENCE DES RÉSIDENTS DE COOPÉRATIVES QUI SE SONT IDENTIFIÉS COMME BÉNÉFICIANT D'UN «LPR», PAR PROVINCE

PROVINCE	PFCH	ARTICLE 61	ARTICLE 95	SBL FÉD.-PROV.
Terre-Neuve	54,7	-	36,9	-
Î.-P.-É.	50,0	-	36,8	-
Nouvelle-Écosse	28,4	45,0	67,4	-
Nouveau-Brunswick	37,1	-	35,5	-
Québec	27,3	22,0	44,9	96,0
Ontario	36,0	40,6	42,4	65,1
Manitoba	41,8	-	34,3	-
Saskatchewan	24,9	1,4	41,7	-
Alberta	44,7	77,9	91,5	-
Colombie-Britannique	35,7	89,0	84,1	-
CANADA	33,8	42,8	55,8	67,8

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Le tableau 6.2 présente les perceptions des gestionnaires et coordonnateurs de coopératives d'habitation, quant à l'évolution du nombre de logements LPR avec le temps. En général, aucun changement important ou très répandu du nombre de logements LPR n'a été enregistré, ni en application de la version relevant de l'article 61, ni de celle du PFCH. Cependant, une hausse considérable de logements LPR semble évidente, selon les réponses des gestionnaires et coordonnateurs des coopératives, en application de la version relevant de l'article 95. Plus de 42 p. 100 de ces derniers croient que le nombre des logements LPR a augmenté, par rapport à 35 p. 100 qui n'ont vu aucun changement et à 23 p. 100 qui croient que le nombre de ces logements a diminué dans leur coopérative.

TABLEAU 6.2
PERCEPTIONS DES COORDONNATEURS QUANT À L'ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LOGEMENTS LPR

	PFCH %	ARTICLE 61 %	ARTICLE 95 %	SBL FÉD.-PROV. %
Hausse importante	6,5	10,9	14,2	16,6
Faible hausse	9,0	17,3	27,9	11,6
Même	81,8	48,1	35,2	63,6
Faible baisse	2,7	16,4	17,6	8,3
Baisse importante	0,0	7,3	5,2	0,0

SOURCE : Enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Le tableau 6.3 montre les répartitions selon les revenus de tous les occupants de coopératives de chacune des trois versions du Programme, par province. En général, la répartition est à peu près la même dans tout le pays et pour les trois versions du Programme des coopératives d'habitation. Cinquante-neuf pour cent des résidents de coopératives du PFCH et de coopératives relevant de l'article 61 ont des revenus inférieurs à 30 000 $, à comparer à 66 p. 100 dans le cas des résidents de coopératives relevant de l'article 95. Les revenus annuels moyens vont, à l'échelle nationale, de 25 343 $ chez les occupants de coopératives relevant de l'article 95 à 26 468 $ chez les résidents de coopératives créées en application du PFCH et à 27 670 $ chez les occupants des coopératives plus anciennes relevant de l'article 61.

Fait intéressant, les occupants de coopératives relevant de l'article 95 à Terre-Neuve ont des revenus supérieurs à la moyenne nationale. Par ailleurs, les revenus annuels moyens des résidents de coopératives créées en application du PFCH au Manitoba et de logements coopératifs relevant de l'article 61 en Saskatchewan sont bien inférieurs à ceux de toute autre province au Canada. Dans les deux provinces, cela est probablement attribuable à la prépondérance d'ensembles pour personnes âgées, ce dont il a été question au chapitre III (Caractéristiques du parc de coopératives d'habitation).

De façon générale, ce sont les occupants des coopératives de l'Île-du-Prince-Édouard et au Manitoba qui ont les revenus les plus bas de l'ensemble des occupants de coopératives créées en application du PFCH. Pour ce qui est des coopératives relevant de l'article 95, c'est au Québec que le revenu moyen est le plus bas et en Ontario et à Terre-Neuve qu'il est le plus élevé. Enfin, dans le cas des coopératives relevant de l'article 61, les revenus moyens sont les plus bas au Québec et en Saskatchewan.

Le tableau 6.3 présente aussi, à des fins de comparaison, la répartition selon le revenu des résidents de coopératives construites en vertu du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif ultérieur à 1985 au Québec et en Ontario. Le revenu moyen de 9 788 $ au Québec est presque identique à celui des clients des ensembles de logements publics. Ces coopératives au Québec sont entièrement destinées aux clients ayant des besoins impérieux. Par contre, en Ontario, on regroupe généralement dans chaque ensemble des ménages qui répondent au critère de besoins impérieux et d'autres qui n'y répondent pas. Il n'est donc pas surprenant que les revenus des ménages habitant ces coopératives en Ontario soient semblables à ceux des clients du Programme fédéral des coopératives d'habitation.

TABLEAU 6.3
RÉPARTITION SELON LE REVENU DES OCCUPANTS DE COOPÉRATIVES D'HABITATION, PAR PROVINCE, 1989

	MOINS DE 10 000 $	10 000 À 19 999 $	20 000 À 29 999 $	30 000 À 39 999 $	40 000 À 49 999 $	50 000 À 59 999 $	PLUS DE 60 000 $	MOYENNE
PFCH								
Terre-Neuve	5,5	38,7	22,4	11,0	14,0	8,5	0,0	26 064
Î.-P.-É.	12,4	39,7	24,4	20,7	2,9	0,0	0,0	20 048
Nouvelle-Écosse	12,4	24,7	15,8	25,1	13,7	6,0	2,3	27 181
Nouveau-Brunswick	15,2	24,4	22,1	19,4	12,0	4,5	2,4	25 795
Québec	19,6	27,6	16,9	17,4	11,2	4,1	3,3	24 361
Ontario	13,4	23,6	16,0	22,9	14,0	6,3	3,9	27 703
Manitoba	22,8	41,5	22,5	6,1	5,4	2,2	0,5	18 365
Saskatchewan	6,3	40,0	23,7	21,8	4,3	3,0	1,0	23 100
Alberta	10,9	33,1	19,9	17,6	8,0	4,3	6,2	26 556
Colombie-Britannique	11,0	22,5	18,3	24,4	11,7	7,0	5,2	29 252
CANADA	14,6	26,2	17,5	20,7	11,8	5,4	3,7	26 468
ARTICLE 61[1]								
Terre-Neuve	-	-	-	-	-	-	-	-
Î.-P.-É.	-	-	-	-	-	-	-	-
Nouvelle-Écosse	8,1	26,8	39,1	13,6	6,7	3,7	2,0	25 009
Nouveau-Brunswick	-	-	-	-	-	-	-	-
Québec	17,6	36,9	21,0	16,0	4,7	3,4	0,5	20 797
Ontario	9,1	14,9	21,8	22,2	15,6	9,3	7,2	32 474
Manitoba	-	-	-	-	-	-	-	-
Saskatchewan	21,1	54,9	17,5	4,6	1,9	0,0	0,0	15 099
Alberta	10,1	23,9	31,4	21,3	6,0	4,7	2,5	26 318
Colombie-Britannique	12,8	32,2	20,8	12,1	10,4	7,0	4,8	25 993
CANADA	12,2	24,6	22,0	18,6	11,1	6,9	4,6	27 670
ARTICLE 95								
Terre-Neuve	5,9	17,2	23,7	25,0	14,8	10,5	3,0	31 214
Î.-P.-É.	11,8	25,3	20,9	22,8	13,3	3,7	2,1	26 012
Nouvelle-Écosse	7,5	39,5	24,1	19,1	6,8	2,0	1,1	23 162
Nouveau-Brunswick	22,9	28,5	19,8	15,2	11,2	2,0	1,4	22 072
Québec	23,2	32,5	20,7	14,6	4,6	2,9	1,5	20 596
Ontario	8,1	18,6	23,2	16,7	15,4	10,6	7,4	31 657
Manitoba	15,3	29,3	22,1	19,3	9,6	2,8	1,6	24 094
Saskatchewan	11,1	33,1	25,5	16,7	6,8	3,4	3,5	24 326
Alberta	4,6	36,6	30,9	16,7	6,1	2,8	2,4	24 222
Colombie-Britannique	12,8	33,4	26,4	15,2	8,2	3,2	1,6	23 383
CANADA	13,6	28,4	23,6	16,0	9,5	5,4	3,5	25 343
SBL APRÈS 1985								
Québec	58,8	39,5	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	9 788
Ontario	10,5	31,7	24,8	13,7	11,0	4,2	4,2	25 782

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.
NOTE : [1] Il n'y a pas de coopératives relevant de l'article 61 à Terre-Neuve, dans l'Île-du-Prince-Édouard, au Nouveau-Brunswick et au Manitoba.

En général, les revenus des résidents de coopératives relevant des articles 61 et 95, construites pendant les années 1970 et la première moitié des années 1980, ne semblent pas beaucoup plus bas que ceux des occupants des coopératives plus neuves du PFCH.

Une comparaison du point médian des répartitions nationales des revenus des clients des différentes versions du Programme a aussi tendance à appuyer, du moins en partie, l'hypothèse de l'existence d'un "trou" dans la répartition des revenus dans le cadre du Programme fédéral des coopératives d'habitation. Selon certains, cet écart viendrait du fait que les résidents payant un loyer non proportionné à leur revenu (LNPR) doivent verser le loyer du marché pour habiter un logement neuf ou rénové et que, par conséquent, ces logements ne sont peut-être pas abordables pour les ménages ayant un revenu près du plafond de revenu déterminant les besoins impérieux (PRBI). Inversement, pour être admissible à une aide "proportionnée au revenu" dans le cadre de la composante de supplément de loyer du PFCH, les ménages doivent antérieurement avoir connu des besoins impérieux. On considérait qu'un "trou" dans la répartition des revenus était une conséquence possible de cette situation, étant donné que peu de résidents à revenu légèrement supérieur au plafond de revenu déterminant les besoins impérieux seraient en mesure de vivre dans une coopérative créée en application du PFCH. Comme le montre le tableau 6.3, seulement 17,5 p. 100 des occupants de coopératives PFCH ont un revenu se situant dans la fourchette de 20 000 $ à 29 999 $, par comparaison à 23,6 p. 100 des résidents de coopératives relevant de l'article 95 et à 22 p. 100 des résidents de coopératives relevant de l'article 61. En outre, cette catégorie de revenus représente un "creux" délimité de part et d'autre par deux sommets dans la répartition des revenus des clients du PFCH. De tels creux n'existent pas dans le cas des autres versions du programme.

Le tableau 6.4 montre les différences entre la répartition des revenus des ménages payant un loyer proportionné au revenu (LPR) et des ménages payant un loyer non proportionné au revenu (LNPR). C'est le PFCH qui affiche les écarts de revenu les plus importants entre ménages payant un LPR et ménages payant un LNPR. Le revenu moyen des ménages versant un LPR est de 13 687 $, à comparer à 33 010 $ dans le cas des ménages payant un LNPR. En outre, 83,9 p. 100 des occupants de coopératives PFCH payant un LPR ont des revenus inférieurs à 20 000 $, à comparer à 19,1 p. 100 seulement dans le cas des ménages payant un LNPR.

On constate aussi d'importantes différences entre les revenus des ménages payant un LPR et ceux des ménages payant un LNPR chez la clientèle de toutes les autres versions du Programme des coopératives d'habitation. Dans le cas des occupants de coopératives relevant de l'article 95, le revenu moyen des ménages payant un LPR est de 19 495 $, à comparer à 33 453 $

dans le cas des résidents payant un LNPR, alors que chez les occupants des coopératives relevant de l'article 61, les ménages payant un LPR ont un revenu moyen de 23 036 $, à comparer à 31 662 $ pour les résidents payant un LNPR. De même, les résidents de coopératives du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif payant un LPR et ceux qui paient un LNPR ont un revenu moyen de 18 715 $ et de 36 173 $, respectivement.

TABLEAU 6.4
RÉPARTITION DU REVENU DES OCCUPANTS DE COOPÉRATIVES SELON LE GENRE DE LOYER PAYÉ (LPR ou LNPR), 1989

	POURCENTAGE							
	MOINS DE 10 000 $	10 000 À 19 999 $	20 000 À 29 999 $	30 000 À 39 999 $	40 000 À 49 999 $	50 000 À 59 999 $	60 000 $ ET PLUS	MOYENNE
PFCH								
LPR	33,2	50,7	12,5	1,7	1,3	0,5	0,0	13 687
LNPR	4,3	14,8	19,7	29,8	17,9	8,3	5,3	33 010
TOTAL	14,6	26,2	17,5	20,7	11,8	5,4	3,7	26 468
ARTICLE 61								
LPR	17,4	34,6	21,2	12,3	6,6	5,4	2,6	23 036
LNPR	7,8	17,1	21,5	23,5	15,5	8,1	6,6	31 662
TOTAL	12,2	24,6	22,0*	18,6	11,1	6,9	4,6	27 670
ARTICLE 95								
LPR	20,2	37,9	25,4	9,7	3,9	1,8	1,3	19 495
LNPR	4,5	15,6	20,9	24,8	17,2	10,4	6,7	33 453
TOTAL	13,6	28,4	23,6	16,0	9,5	5,4	3,5	25 343
SBL FÉD.-PROV. (ONTARIO)								
LPR	15,2	45,7	28,4	6,4	3,8	0,6	0,0	18 715
LNPR	5,4	11,5	16,2	21,0	26,6	9,7	9,6	36 173
TOTAL	10,5	31,7	24,8	13,7	11,0	4,2	4,2	25 782
SBL FÉD.-PROV. (QUÉBEC)								
LPR	58,8	39,5	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	9 788
LNPR	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	38,8	39,5	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	9 788

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

NOTE : L'estimation nationale peut être supérieure à la somme des estimations LPR et LNPR puisqu'elle comprend les résidents n'ayant pas répondu à la question de l'enquête portant sur le loyer proportionné au revenu.

On trouvera au tableau 6.5 la fréquence de résidents payant un LPR dans chaque tranche de revenu. Dans la tranche du revenu le plus bas (moins de 10 000 $ par an), 80,2 p. 100 des occupants de coopératives du PFCH ont dit payer des droits d'occupation proportionnés à leur revenu (LPR), à comparer à 85,9 p. 100 des clients des coopératives relevant de l'article 95, à 63,5 p. 100 des résidents de coopératives relevant de l'article 61 et à 83,9 p. 100 des résidents de coopératives créées dans le cadre du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif en Ontario. Dans le cas des coopératives créées dans le cadre du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif au Québec, le taux correspondant s'élève à 97,3 p. 100. Dans la catégorie suivante (de 10 000 $ à 19 999 $), les pourcentages de ménages payant un LPR affichent une tendance semblable, allant de 61,2 p. 100 dans le cas des coopératives relevant de l'article 61 à 76,6 p. 100 dans celui des coopératives relevant de l'article 95. Entre 84 et 97 p. 100 des occupants de coopératives créées dans le cadre du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif qui font de 10 000 $ à 19 999 $ par an paient des droits d'occupation proportionnés à leur revenu.

À l'autre extrémité de l'échelle des revenus, aucun des résidents de coopératives PFCH gagnant 60 000 $ ou plus n'a dit verser des droits d'occupation proportionnés au revenu. Les pourcentages comparables dans le cas des autres versions du programme sont 21 p. 100 (article 95) et 23,1 p. 100 (article 61). Aucun résident de coopératives créées dans le cadre du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif gagnant 60 000 $ ou plus n'a dit payer des droits d'occupation proportionnés au revenu.

TABLEAU 6.5
FRÉQUENCE NATIONALE DES OCCUPANTS PAYANT UN LPR, SELON LA CATÉGORIE DE REVENU

REVENU	POURCENTAGE DE RÉSIDENTS PAYANT UN LPR				
	PFCH	ARTICLE 61	ARTICLE 95	SBL FÉDÉRAL-PROVINCIAL ONTARIO	SBL FÉDÉRAL-PROVINCIAL QUÉBEC
Moins de 10 000 $	80,2	63,5	85,9	83,9	97,3
10 000 $ à 19 999 $	64,3	61,2	76,6	88,1	95,2
20 000 $ à 29 999 $	25,1	43,5	62,0	76,5	-
30 000 $ à 39 999 $	3,0	28,9	34,3	36,3	-
40 000 $ à 49 999 $	3,6	24,8	23,2	20,8	-
50 000 $ à 59 999 $	3,2	34,1	18,6	9,9	-
60 000 $ et plus	0,0	23,1	21,0	0,0	-

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Le tableau 6.6 montre les répartitions nationales des revenus des résidents des coopératives d'habitation de chaque version du Programme. Ces revenus sont ceux de 1989, réduits à ceux de 1988 au moyen de l'IPC. Les deux colonnes montrent aussi la répartition nationale des revenus de tous les ménages (locataires et tous les ménages) au Canada en 1988 (les données de 1989 n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction).

Les chiffres du tableau 6.6 indiquent que les groupes de locataires ayant les revenus les plus bas, ainsi que le groupe dont les revenus sont les plus élevés, sont sous-représentés dans les coopératives d'habitation, alors que les groupes à revenu moyen (de 10 000 $ à 50 000 $) ont tendance à y être un peu plus représentés que dans la population des locataires en général au Canada. Pour ce qui est du genre de loyer, les ménages payant un LNPR ont des revenus considérablement plus élevés que la population des locataires en général, alors que c'est l'inverse dans le cas des ménages payant un LPR.

TABLEAU 6.6
COMPARAISON DES RÉPARTITIONS NATIONALES DES REVENUS DES OCCUPANTS DE COOPÉRATIVES ET DE TOUS LES MÉNAGES CANADIENS, (DOLLARS DE 1988 DÉGONFLÉS)

	POURCENTAGE							
	MOINS DE 10 000 $	10 000 À 19 999 $	20 000 À 29 999 $	30 000 À 39 999 $	40 000 À 49 999 $	50 000 À 59 999 $	60 000 $ ET PLUS	MOYENNE
PPCN								
LPR	39,9	49,7	7,7	1,5	0,7	0,5	0,0	13 035
LNPR	5,6	16,9	25,5	29,5	15,2	4,6	2,7	31 436
TOTAL	17,8	27,4	19,9	19,8	10,0	3,1	2,1	25 206
ARTICLE 61								
LPR	21,8	38,9	19,1	11,3	6,9	3,6	1,5	21 938
LNPR	8,8	19,7	25,0	25,0	12,7	4,4	4,5	30 152
TOTAL	14,8	26,5	22,9	18,8	10,0	3,9	3,1	26 350
ARTICLE 95								
LPR	24,4	39,9	22,9	8,0	3,1	1,2	0,5	18 565
LNPR	5,2	19,3	23,8	26,0	15,0	7,9	2,9	31 857
TOTAL	16,5	31,0	23,4	15,8	8,0	4,0	1,4	24 135
TOUTES LES COOPÉRATIVES D'HABITATION DANS LE CADRE DU PROGRAMME FÉDÉRAL								
LPR	25,3	40,2	21,4	7,9	3,3	1,4	0,6	18 494
LNPR	5,8	19,0	24,2	26,4	14,7	6,9	3,1	31 534
TOTAL	16,4	29,9	22,9	16,7	8,5	3,8	1,7	24,550
SBL FÉDÉRAL-PROVINCIAL (ONTARIO)								
LPR	25,3	38,4	27,9	5,9	2,6	0,0	0,0	17 822
LNPR	6,3	11,7	18,9	25,3	26,0	7,2	4,6	34 448
TOTAL	17,4	26,6	25,4	14,7	10,8	2,8	2,4	24 552
SBL FÉDÉRAL-PROVINCIAL (QUÉBEC)								
LPR	65,4	34,1	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	9 321
LNPR	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	65,4	34,1	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	9 321
TOUS LES LOCATAIRES AU CANADA[1]	21,6	27,5	19,3	13,4	7,7	4,6	5,6	25 249
TOUS LES MÉNAGES AU CANADA	11,7	18,9	16,0	14,7	11,8	9,2	17,6	38 007

SOURCE : [1] Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu, 1988, Statistique Canada, tableau 43 : Répartition en pourcentage des familles et personnes seules selon la tranche du revenu et le mode d'occupation, 1988; et Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

On trouvera au tableau 6.7 une ventilation détaillée de la principale source de revenu des ménages de coopératives payant un LPR et de ceux qui payent un LNPR. Pour tous les genres de ménages dans le cadre de tous les programmes, exception faite du volet coopératif du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif au Québec, l'emploi est la source de revenu la plus fréquemment citée. Chez les résidents payant un LPR, la fréquence varie entre 38,2 p. 100 dans les coopératives PFCH et 60,5 p. 100 dans les coopératives relevant de l'article 61. Dans le cas des résidents payant un LNPR, les fréquences sont plus élevées, allant de 74,8 p. 100 dans les coopératives PFCH à 80,4 p. 100 dans les coopératives relevant de l'article 61.

Plus de 31 p. 100 des occupants de coopératives PFCH payant un LPR ont indiqué que leur principale source de revenu en 1989 était les programmes provinciaux ou municipaux d'aide sociale. Les pourcentages comparables dans le cas des autres versions du programme sont 15,4 p. 100 (article 95) et 13,6 p. 100 (article 61). Pour ce qui est des ménages payant un LNPR dans le cadre du Programme fédéral des coopératives d'habitation, la fréquence correspondante est dans tous les cas inférieure à 4 p. 100. Toutefois, 11,7 p. 100 des occupants de coopératives créées dans le cadre du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif en Ontario qui paient un LNPR ont déclaré que l'aide sociale était leur principale source de revenu en 1989.

TABLEAU 6.7
PRINCIPALE SOURCE DE REVENU DES OCCUPANTS DE COOPÉRATIVES, SELON LE GENRE DE LOYER PAYÉ (LPR ou LNPR)

	PFCH %	ARTICLE 61 %	ARTICLE 95 %	SBL FÉD.-PROV. ONTARIO %	SBL FÉD.-PROV. QUÉBEC %
OCCUPANTS PAYANT UN LPR					
Revenu d'emploi	38,2	60,5	53,2	54,3	13,7
Intérêts créditeurs	0,5	1,2	1,1	0,0	0,6
SV et (ou) SRG	4,0	7,2	5,5	0,0	5,4
RPC/RRQ	3,3	1,5	2,5	0,6	2,3
Prestations d'un régime de retraite privé	0,5	2,1	1,1	0,0	0,0
Indemnisation des accidentés du travail ou prestations d'invalidité	1,0	1,5	1,4	2,4	0,0
Allocation aux anciens combattants et supplément de revenu	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
Assurance-chômage	2,9	0,3	1,8	2,1	3,3
Aide sociale des provinces	17,4	8,5	6,7	24,8	3,8
Aide sociale des municipalités	14,3	5,1	8,7	3,5	42,2
Autre	17,9	11,8	18,2	12,4	28,8
OCCUPANTS PAYANT UN LNPR					
Revenu d'emploi	74,8	80,4	78,9	78,5	-
Intérêts créditeurs	1,6	0,8	0,3	0,0	-
SV et (ou) SRG	2,1	1,4	1,6	0,0	-
RPC/RRQ	1,1	2,0	1,4	0,0	-
Prestations d'un régime de retraite privé	2,7	1,7	1,5	0,0	-
Indemnisation des accidentés du travail ou prestations d'invalidité	0,4	0,9	1,2	1,1	-
Allocation aux anciens combattants et supplément de revenu	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Assurance-chômage	0,7	0,4	0,6	1,1	-
Aide sociale des provinces	2,2	0,9	0,7	10,8	-
Aide sociale des municipalités	1,5	2,6	1,6	0,9	-
Autre	12,8	9,0	12,3	7,6	-

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

NOTE : "Autre" comprend aussi les sources multiples de revenu dans le cas des ménages qui ont indiqué avoir plus d'une principale source de revenu.

2. Ménages à revenu faible ou modeste

Un objectif important des trois versions du Programme des coopératives d'habitation est de fournir des logements aux ménages à revenu faible ou modeste. Bien qu'aucune des versions du Programme n'exige une vérification continuelle du revenu des occupants payant un LNPR, certaines particularités de leur conception et les énoncés des objectifs du Programme ont donné certaines indications du sens à donner à "revenu modeste". Par exemple, l'objectif du PFCH est d'offrir une sécurité d'occupation aux ménages à revenu modeste qui ne peuvent accéder à la propriété. Nous traiterons plus loin dans ce chapitre de cette façon de mesurer le degré de réalisation de l'objectif.

Depuis 1985, la limite supérieure du deuxième quintile du revenu familial par province de Statistique Canada sert de plafond de revenu pour déterminer l'admissibilité d'un ménage à un logement aux termes de l'article 61. L'adoption de cette limite comme indicateur de revenu faible à modeste semblerait donc une façon logique de saisir l'essence de l'objectif du programme relevant de l'article 61. En plus, il est possible d'utiliser cette limite, à des fins de comparaison, pour les autres versions du Programme. Il faut souligner qu'elle ne représente pas une mesure du rendement du Programme en ce qui a trait à l'application de ses exigences, puisque rien n'exige que les occupants soient invités à déménager si leur revenu dépasse un niveau prédéterminé. Il s'agit plutôt d'une simple mesure globale servant à déterminer si le Programme sert les ménages à revenu faible ou modeste.

Le tableau 6.8 montre le pourcentage des occupants des coopératives de chaque version du Programme fédéral des coopératives d'habitation qui ont un revenu égal ou inférieur au deuxième quintile de revenu familial par province (1989). Les données sur le revenu de ce tableau indiquent que dans l'ensemble du pays, environ 68 à 73 p. 100 des occupants de coopératives des trois versions du Programme ont des revenus équivalents ou inférieurs à la limite supérieure du deuxième quintile. Par province, il y a des différences considérables mais, mises à part deux exceptions (article 95 à Terre-Neuve et article 61 en Ontario), la majorité des ménages sont considérés comme ayant un revenu modeste si l'on se fonde sur cette mesure. On constate qu'en Alberta, la proportion d'occupants ayant un revenu équivalent ou inférieur au plafond est supérieure à la moyenne nationale, et ce, dans les trois versions du programme.

On peut obtenir une indication un peu plus utile de la mesure dans laquelle le Programme des coopératives d'habitation sert les ménages à revenu modeste en examinant uniquement la situation des occupants payant un LNPR. Le tableau 6.8 montre que 53,5 p. 100 des occupants de coopératives du PFCH payant un LNPR ont un revenu équivalent ou inférieur à ce plafond,

alors que les pourcentages comparables pour les versions du Programme relevant des articles 61 et 95 sont de 60,4 p. 100 et de 52,5 p. 100, respectivement.

Un indicateur de la mesure dans laquelle la version du Programme des coopératives d'habitation relevant de l'article 95 a servi les ménages à revenu faible ou modeste avait été élaboré aux fins de l'évaluation de la version du Programme relevant de l'article 56.1 (1983). On obtient cet indicateur en déterminant le pourcentage des ménages occupant une coopérative et ayant un revenu inférieur au revenu moyen de tous les ménages-locataires, à l'échelle nationale. Dans le contexte de l'évaluation de la version du Programme relevant de l'article 56.1 (1983), on estimait qu'en 1981, 54,2 p. 100 des ménages occupant une coopérative relevant de l'article 95 avaient un revenu inférieur à la moyenne nationale. Les données rassemblées dans le cadre de l'enquête auprès des occupants de coopératives démontrent qu'en 1989, 60,6 p. 100 des occupants de coopératives relevant de l'article 95 avaient un revenu inférieur au revenu moyen des locataires, à l'échelle nationale. Les résultats correspondants pour les versions du Programme PFCH et de l'article 61 s'établissent à 53,9 p. 100 et 53,5 p. 100, respectivement.

TABLEAU 6.8
POURCENTAGE DE TOUS LES OCCUPANTS DE COOPÉRATIVES AYANT UN REVENU INFÉRIEUR À LA LIMITE SUPÉRIEURE DU DEUXIÈME QUINTILE DE REVENU FAMILIAL, PAR PROVINCE, 1989
(REVENU FAIBLE OU MODESTE)

	PFCH %	ARTICLE 61 %	ARTICLE 95 %	SBL FÉD.-PROV. %
Terre-Neuve	61,0	-	36,1	-
Î.-P.-É.	73,3	-	54,2	-
Nouvelle-Écosse	52,0	74,0	71,0	-
Nouveau-Brunswick	57,2	-	66,9	-
Québec	70,0	79,7	80,1	100,0
Ontario	73,9	31,2	64,0	79,5
Manitoba	88,1	-	71,8	-
Saskatchewan	70,0	92,6	69,7	-
Alberta	72,4	78,3	82,0	-
Colombie-Britannique	62,1	69,1	78,8	-
CANADA	68,7	70,4	73,4	8,1
Occupants payant un LPR	97,4	80,4	88,6	95,8
Occupants payant un LNPR	53,5	60,4	52,5	53,6

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

3. Ménages à faible revenu

a. Plafonds de revenu déterminant les besoins impérieux

Les plafonds de revenu déterminant les besoins impérieux (PRBI) sont un indicateur de la mesure dans laquelle le Programme des coopératives d'habitation sert les ménages à faible revenu. Étant donné qu'on se sert actuellement des PRBI comme critère pour déterminer l'admissibilité d'un ménage particulier à un logement social, on peut aussi facilement s'en servir comme indicateur de faible revenu. La SCHL établit chaque année les PRBI en relevant les loyers moyens dans chaque marché du logement et en y appliquant un seuil d'abordabilité correspondant à 30 p. 100 du revenu brut. Elle produit ainsi, pour chaque secteur de marché au Canada, un ensemble de plafonds de revenu tenant compte de la taille du logement requis (puisqu'il y a un PRBI distinct pour les différentes tailles de logements).

Le tableau 6.9 montre le pourcentage d'occupants de coopératives qui ont un revenu égal ou inférieur au PRBI applicable. Nous avons attribué le PRBI approprié pour 1989 à chaque ménage qui a rempli un questionnaire de l'enquête en nous fondant sur la municipalité dans laquelle la coopérative était située et en appliquant la norme d'occupation nationale (ou la norme d'occupation du Québec) pour déterminer le nombre approprié de chambres à coucher.

Comme le montre le tableau 6.9, plus de 40 p. 100 des occupants de coopératives des trois versions du Programme ont un revenu familial égal ou inférieur au PRBI. La proportion varie entre 43,9 p. 100 dans les coopératives PFCH et 50,9 p. 100 dans les coopératives relevant de l'article 95. À l'échelle régionale, on constate des différences plus considérables de la proportion de résidents se situant en deçà du PRBI. Par exemple, la proportion d'occupants à faible revenu des coopératives PFCH varie entre 35,7 p. 100 en Saskatchewan et 61,7 p. 100 au Manitoba, alors que celle des coopératives relevant de l'article 95 varie entre 32 p. 100 à Terre-Neuve et 61 p. 100 en Colombie-Britannique. Dans les provinces où il y a des coopératives relevant de l'article 61, la proportion d'occupants à faible revenu va de 37,6 p. 100 en Alberta à 70,5 p. 100 en Saskatchewan.

TABLEAU 6.9
POURCENTAGE D'OCCUPANTS DE COOPÉRATIVES AYANT UN REVENU INFÉRIEUR AU PRBI, PAR PROVINCE, 1989

	PFCH %	ARTICLE 61 %	ARTICLE 95 %	SBL FÉD.-PROV. %
Terre-Neuve	58,3	-	32,0	-
Î.-P.-É.	54,9	-	39,2	-
Nouvelle-Écosse	40,5	46,8	53,0	-
Nouveau-Brunswick	42,3	-	51,8	-
Québec	40,7	54,4	51,1	95,8
Ontario	44,9	40,3	45,0	54,5
Manitoba	61,7	-	48,8	-
Saskatchewan	35,7	70,5	38,1	-
Alberta	42,3	37,6	46,6	-
Colombie-Britannique	44,2	41,4	61,1	-
CANADA	43,9	44,9	50,9	57,8
Occupants payant un LPR	88,8	60,0	71,7	78,0
Occupants payant un LNPR	20,2	32,4	22,7	21,7

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Comme on pouvait s'y attendre, les occupants de coopératives qui avaient dit payer des droits d'occupation proportionnés à leur revenu étaient beaucoup plus nombreux à avoir un revenu faible (selon le PRBI) que ce n'était le cas des occupants ne payant pas des droits d'occupation proportionnés à leur revenu. Toutefois, cette distinction est beaucoup moins nette dans les coopératives relevant de l'article 61, où l'on applique parfois des mécanismes de "supplément compensatoire" qui font en sorte que des occupants à revenu plus élevé peuvent avoir à payer un supplément. Comme ces ménages sont techniquement des occupants payant un LPR, il se peut qu'ils aient déclaré faire partie de cette catégorie.

À des fins de comparaison, la fréquence de ménages à faible revenu dans les coopératives du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif ultérieur à 1985 est aussi indiquée dans le tableau 6.9. On constate que plus de 95 p. 100 des résidents de ces coopératives au Québec (qui destine tous ces logements aux ménages nécessiteux) étaient des ménages à faible revenu, à comparer à 54,5 p. 100 en Ontario (où les logements ne sont habituellement pas tous réservés à des ménages à faible revenu).

On trouvera dans le tableau 6.10 la fréquence d'occupants payant un LPR parmi les ménages dont le revenu est inférieur et supérieur au plafond de revenu déterminant les besoins impérieux. Dans l'ensemble, 7 p. 100 seulement des occupants de coopératives PFCH dont le revenu est supérieur au PRBI ont dit payer des droits d'occupation proportionnés à leur revenu, comparativement à 70,1 p. 100 dont le revenu est inférieur au PRBI qui ont indiqué payer des droits d'occupation proportionnés au revenu.

Par ailleurs, parmi les occupants ayant un revenu supérieur au PRBI, 33 p. 100 des clients visés par l'article 95, 31,6 p. 100 des clients visés par l'article 61 et 37,5 p. 100 des occupants de coopératives du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif en Ontario ont indiqué qu'ils payaient un LPR. En comparaison, parmi les occupants ayant un revenu inférieur au PRBI, 80,9 p. 100 des clients visés par l'article 95, 59,1 p. 100 des clients visés par l'article 61 et 86,1 p. 100 des occupants de coopératives du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif en Ontario paient un LPR.

TABLEAU 6.10
FRÉQUENCE NATIONALE D'OCCUPANTS PAYANT UN LOYER PROPORTIONNÉ AU REVENU (REVENU SUPÉRIEUR ET INFÉRIEUR AU PRBI)

	POURCENTAGE D'OCCUPANTS À LPR				
	PFCH	ARTICLE 61	ARTICLE 95	SBL FÉDÉRAL/PROVINCIAL ONTARIO	QUÉBEC
Supérieur au PRBI	7,0	31,6	33,0	37,5	-
Inférieur au PRBI	70,1	59,1	80,9	86,1	96,3

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

b. Seuils de faible revenu de Statistique Canada

Les seuils de faible revenu de Statistique Canada sont une autre façon de déterminer la mesure dans laquelle le Programme fédéral des coopératives d'habitation sert les ménages à faible revenu. Statistique Canada publie ces seuils annuellement. Ils correspondent au niveau précis du revenu du ménage où 58,5 p. 100 et plus du revenu est consacré aux choses essentielles (logement, nourriture et vêtements). Différents seuils sont calculés en fonction de la taille de la famille et de la superficie de la résidence. De façon générale, les seuils augmentent proportionnellement à la superficie de la résidence et à la taille de la famille. Statistique Canada a estimé la fréquence de tous les ménages canadiens se situant en deçà des seuils à 10,5 p. 100 dans le cas de toutes les familles canadiennes et à 33,1 p. 100 dans celui de tous les Canadiens seuls en 1988. Parmi les locataires au Canada en 1988, 23,9 p. 100 des familles et 36,3 p. 100 des personnes seules se situaient en deçà des seuils.

La fréquence correspondante d'occupants de coopératives ayant un revenu inférieur au seuil est présentée dans le tableau 6.11. À l'échelle nationale, la fréquence pour chacune des trois versions du Programme fédéral des coopératives d'habitation est d'environ un sur trois, variant entre 32,1 p. 100 dans les coopératives PFCH et 35,5 p. 100 dans les coopératives relevant de l'article 95. La fréquence est un peu plus élevée, soit 45,3 p. 100, dans le cas des coopératives du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif. De façon générale, le pourcentage de ménages ayant un revenu inférieur au seuil varie considérablement d'une province à l'autre. Pour le PFCH, il varie entre 13,7 p. 100 en Saskatchewan et 43,5 p. 100 dans l'Île-du-Prince-Édouard. La fréquence va de 23,5 p. 100 à Terre-Neuve à 43,0 p. 100 au Québec chez les clients visés par l'article 95 et de 21,7 p. 100 en Nouvelle-Écosse à

54,9 p. 100 au Québec chez les clients visés par l'article 61. On remarque un très large écart de la fréquence entre les occupants payant un LPR et les occupants payant un LNPR. C'est chez les occupants de coopératives PFCH que l'écart est le plus grand, soit 12,4 p. 100 chez les ménages payant un LNPR et 72,5 p. 100 chez les ménages versant un LPR.

TABLEAU 6.11
POURCENTAGE DES OCCUPANTS DE COOPÉRATIVES AYANT UN REVENU INFÉRIEUR AU SEUIL DE FAIBLE REVENU DE STATISTIQUE CANADA, PAR PROVINCE, 1989

	POURCENTAGE			
	PFCH	ARTICLE 61	ARTICLE 95	SBL FÉD.-PROV.
Terre-Neuve	35,9	-	23,5	-
Î.-P.-É.	43,5	-	29,1	-
Nouvelle-Écosse	18,7	21,7	38,2	-
Nouveau-Brunswick	37,0	-	42,7	-
Québec	34,8	54,9	43,0	84,3
Ontario	32,5	22,1	26,6	41,9
Manitoba	38,0	-	37,3	-
Saskatchewan	13,7	42,3	29,6	-
Alberta	37,3	29,7	34,1	-
Colombie-Britannique	30,8	25,5	38,5	-
CANADA	32,1	32,3	35,5	45,3
Occupants payant un LPR	72,5	44,8	50,3	62,7
Occupants payant un LNPR	12,4	21,5	15,5	19,0

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

4. Diversité de revenus

Certaines données présentées au début de ce chapitre indiquaient qu'au niveau du portefeuille, toutes les versions du Programme fédéral des coopératives d'habitation affichent une diversité de revenus qui est généralement semblable au profil des revenus de tous les ménages-locataires au Canada. Toutefois, cette constatation ne signifie pas en soi que le programme atteint ses objectifs en ce qui a trait à l'intégration des divers niveaux de revenu dans les ensembles. Pour déterminer si tel est le cas, il faut examiner la diversité de revenus à l'intérieur de chaque coopérative d'habitation. La taille importante des échantillons de l'enquête auprès des occupants de coopératives, le fait que l'enquête ait englobé tous les occupants de l'échantillon de

coopératives et les taux de réponse élevés que nous avons obtenus (80 p. 100) nous permettent de déterminer méthodologiquement le degré de diversité des revenus à l'intérieur des coopératives.

De par sa nature, la détermination de la diversité des revenus est un exercice arbitraire sur le plan méthodologique. Par conséquent, nous présentons trois méthodes différentes dans cette section. La première utilise le nombre d'occupants payant un LPR dans une coopérative, exprimé en pourcentage de tous les occupants. Un résultat de 0 donne à penser qu'une coopérative n'a aucun occupant dont les frais d'occupation sont proportionnés au revenu, alors qu'un résultat de 100 p. 100 laisse entendre que tous les résidents versent des droits proportionnés à leur revenu. Le tableau 6.12 montre la répartition des résidents selon cette mesure. Il faut souligner que tous les résultats présentés dans le tableau 6.12 ne s'appliquent qu'aux coopératives pour lesquelles on a obtenu au moins 10 réponses dans le cadre de cette enquête et dont le taux de réponse au niveau de la totalité de la coopérative était d'au moins 50 p. 100. Cette méthode de sélection entraîne la suppression de 32 p. 100 des coopératives et de 7 p. 100 des réponses des résidents.

Comme le montre le tableau 6.12, 86,9 p. 100 des occupants de coopératives PFCH vivent dans un ensemble où de 20 à 49 p. 100 des occupants payent un LPR. Par contre, la répartition des occupants a tendance à être beaucoup plus grande dans le cas des coopératives relevant des articles 61 et 95. Les clients visés par l'article 95 ont tendance à être répartis également dans les coopératives dont 20 à 59 p. 100 des occupants payent un LPR et 30,3 p. 100 des occupants vivent dans des coopératives ou plus de 80 p. 100 des résidents ont dit payer un LPR. Les résultats étaient semblables dans le cas des coopératives relevant de l'article 61.

La deuxième façon de mesurer la diversité des revenus est semblable à la première, mais au lieu de calculer le pourcentage d'occupants payant un LPR dans chaque coopérative, on détermine le pourcentage de résidents dont le revenu est inférieur au PRBI. Selon cette mesure, le centre de la répartition se situe dans la fourchette de 40 à 49 p. 100 dans le cas des coopératives PFCH (49,4 p. 100 des occupants habitent dans ces coopératives) et dans la fourchette de 30 à 39 p. 100 dans le cas des coopératives relevant de l'article 61 (49,6 p. 100). Un peu plus de 60 p. 100 des clients visés par l'article 95 habitent dans des coopératives où de 40 à 59 p. 100 des résidents ont un revenu inférieur au PRBI. Plus de 42 p. 100 des occupants de coopératives du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif en Ontario habitent dans des ensembles où 30 à 39 p. 100 des résidents ont un revenu inférieur au PRBI alors que tous les autres clients de ce dernier programme en Ontario vivent dans

des coopératives où 60 à 80 p. 100 des occupants se situent en deçà du PRBI.

TABLEAU 6.12
POURCENTAGE DE MÉNAGES HABITANT DES COOPÉRATIVES APPLIQUANT LE PRINCIPE DE LA DIVERSITÉ DE REVENUS

	POURCENTAGE				
	PFCH	ARTICLE 61	ARTICLE 95	SBL FÉD.-PROV. ONTARIO	QUÉBEC
POURCENTAGE D'OCCUPANTS PAYANT UN LPR					
Moins de 10 %	2,1	19,5	0,0	0,0	0,0
10 - 19	5,0	5,2	3,1	0,0	0,0
20 - 29	18,1	26,3	13,0	0,0	0,0
30 - 39	53,7	13,4	13,2	0,0	0,0
40 - 49	15,1	6,9	16,7	17,3	0,0
50 - 59	6,0	1,2	14,5	39,8	0,0
60 - 69	0,0	0,6	1,7	9,8	0,0
70 - 79	0,0	1,9	7,7	15,4	0,0
80 % et plus	0,0	25,1	30,3	17,7	100,0
POURCENTAGE D'OCCUPANTS À REVENU INFÉRIEUR AU PRBI					
Moins de 10 %	0,2	0,0	1,6	0,0	0,0
10 - 19	3,6	6,0	0,7	0,0	0,0
20 - 29	6,4	8,0	9,2	0,0	0,0
30 - 39	17,7	49,6	7,0	42,1	0,0
40 - 49	49,4	13,2	31,7	0,0	0,0
50 - 59	13,0	9,6	28,4	0,0	0,0
60 - 69	7,2	6,3	6,4	40,2	0,0
70 - 79	1,6	6,4	8,4	17,7	16,0
80 % et plus	0,9	0,8	6,5	0,0	84,0
PRINCIPE DES TROIS CATÉGORIES DE REVENU FONDÉES SUR LES PRBI					
Appliquant le principe de diversité de revenus	44,8	67,2	48,3	9,8	0,0
N'appliquant pas de principe de diversité des revenus	55,2	32,8	51,7	90,2	100,0

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

La constatation que plus d'un occupant sur quatre des coopératives relevant des articles 61 et 95 vivent dans des ensembles où les loyers sont presque tous proportionnés au revenu est surprenante. Surtout en ce qui a trait aux coopératives relevant de l'article 95, il semble que l'aide sous forme de loyer proportionné au revenu serve souvent des ménages à revenu modeste, puisque peu de ménages habitent dans

des coopératives où plus de 80 p. 100 des occupants ont un revenu inférieur au PRBI. C'est surtout en Alberta et en Colombie-Britannique qu'on retrouve les coopératives relevant de l'article 95 dont plus de 80 p. 100 des occupants reçoivent une aide sous forme de loyer proportionné au revenu. D'autres sources de données viennent dans une large mesure confirmer cette constatation. Par exemple, 22,4 p. 100 des gestionnaires ou coordonnateurs de coopératives relevant de l'article 95 en Colombie-Britannique et 36,4 p. 100 en Alberta ont indiqué que plus de 80 p. 100 des logements de leur coopérative bénéficiaient d'une aide proportionnée au revenu. En outre, parmi les deux tiers des coopératives relevant de l'article 95 pour lesquelles il existe des données valables dans le SAALS (accords) du Système de gestion de portefeuille pour le logement social (SGPLS), 44,6 p. 100 en Colombie-Britannique et 33,3 p. 100 en Alberta pratiquent des droits d'occupation proportionnés au revenu pour plus de 80 p. 100 des logements. Toutefois, étant donné que peu de coopératives ont des concentrations aussi fortes de ménages à faible revenu, comme le montre également le tableau 6.12, on en déduit qu'une partie de cette aide sous forme de loyer proportionné au revenu aux termes de l'article 95 ne sert pas les ménages à faible revenu.

Enfin, nous présentons une troisième mesure de la diversité de revenus au tableau 6.12. Pour qu'on considère qu'une coopérative favorise la diversité de revenus, au moins 20 p. 100 des résidents doivent se situer dans chacune de trois catégories de revenu qui s'excluent mutuellement : revenu inférieur au PRBI; revenu se situant entre le PRBI et 150 p. 100 du PRBI; et revenu supérieur à 150 p. 100 du PRBI. Selon cette mesure, on peut classer dans la catégorie des coopératives "appliquant le principe de la diversité de revenus" 67,2 p. 100 des coopératives relevant de l'article 61, à comparer à 48,3 p. 100 des coopératives relevant de l'article 95, 44,8 p. 100 des coopératives PFCH et à seulement 9,8 p. 100 des coopératives du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif en Ontario (pondérées compte tenu du nombre de résidents dans chaque coopérative).

5. Autres caractéristiques socio-économiques

On présente dans le tableau 6.13 certaines caractéristiques des occupants de coopératives, soit le type de ménage, la taille du ménage, l'âge du chef, l'instruction du chef, la présence d'un membre du ménage autochtone, la présence d'un membre handicapé et la durée d'occupation du logement de la coopérative selon le genre de loyer payé (LPR ou LNPR).

De façon générale, les coopératives PFCH ont une proportion légèrement plus élevée de familles monoparentales et de couples sans enfants. Dans les coopératives plus anciennes, notamment celles qui relèvent de l'article 61, il y a une

proportion plus élevée de familles avec enfants. Il ressort aussi que les chefs des ménages occupant les coopératives PFCH ont un profil d'âge plus jeune que celui des autres versions du Programme.

La proportion des ménages ayant des membres autochtones varie selon la version du Programme : 2,8 p. 100 (LNPR) et 2,9 p. 100 (LPR) dans les coopératives relevant de l'article 61; 3,2 p. 100 (LNPR) et 4,6 p. 100 (LPR) dans les coopératives PFCH et 3,5 p. 100 (LNPR) et 3,3 p. 100 (LPR) dans les coopératives relevant de l'article 95. La fréquence correspondante dans les coopératives créées dans le cadre du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif est de 2,2 p. 100 (LNPR) et de 1,8 p. 100 (LPR).

De façon générale, les ménages payant un LPR ont tendance à être surreprésentés par rapport aux ménages payant un LNPR, tant pour les ménages dont le chef se trouve dans le groupe d'âge le plus jeune que dans le plus vieux; ils sont plus susceptibles d'avoir un membre handicapé et ils ont moins d'instruction. La proportion de ménages monoparentaux est aussi plus élevée chez les résidents payant un LPR que chez les ménages payant un LNPR ou dans la population de locataires en général.

TABLEAU 6.13
AUTRES CARACTÉRISTIQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES DES OCCUPANTS DE COOPÉRATIVES, SELON LE GENRE DE LOYER PAYÉ (LPR OU LNPR)

	TOUS LES MÉNAGES-LOCATAIRES	PPCH POURCENTAGE		ARTICLE 61 POURCENTAGE		ARTICLE 95 POURCENTAGE		SBL FÉD.-PROV. POURCENTAGE	
		LPR	LNPR	LPR	LNPR	LPR	LNPR	LPR	LNPR
GENRE DE MÉNAGE[2]									
Personne seule	40,4	22,4	22,1	21,6	16,8	25,5	16,1	8,1	13,1
Famille monoparentale	10,2	46,4	12,2	30,1	14,6	32,3	10,8	47,8	10,8
Couple sans enfants	17,8	7,4	24,5	11,5	13,6	9,5	17,9	5,8	26,0
Couple avec enfants	20,5	19,8	31,7	33,8	49,7	28,2	50,4	34,2	42,2
Deux ou plus sans lien de parenté	11,1	2,2	4,1	0,3	1,5	0,7	1,8	0,8	2,1
Autres		1,6	5,2	2,7	3,8	3,8	3,1	3,4	5,8
TAILLE DU MÉNAGE[2]									
1 personne	40,4	22,4	22,1	21,6	16,8	25,5	16,1	8,1	13,1
2 personnes	29,8	35,8	40,0	30,2	28,2	29,2	30,3	29,6	38,7
3 personnes	14,2	21,7	17,7	19,1	21,8	21,2	17,5	27,3	18,9
4 personnes	9,9	11,7	14,5	13,0	22,8	15,1	23,4	25,8	15,1
5 personnes	4,0	5,8	4,8	4,6	8,9	6,8	9,2	6,5	7,6
6 personnes et plus	1,7	2,6	1,1	11,5	1,6	1,4	3,5	2,8	6,6
ÂGE DU CHEF[3]									
Moins de 25 ans	13,2	3,5	9,4	1,3	2,4	2,4	1,8	6,1	10,3
25 à 34 ans	32,2	33,2	36,5	27,7	31,7	26,8	29,9	39,5	50,4
35 à 44 ans	17,5	30,8	25,2	32,3	33,2	31,3	35,2	35,8	24,5
45 à 54 ans	10,2	12,8	10,2	15,7	13,1	14,0	14,6	10,4	17,6
55 à 64 ans	9,9	9,0	6,0	9,2	9,9	11,2	7,8	4,2	5,9
65 ans et plus	17,1	10,6	12,7	13,8	9,7	14,3	10,7	4,0	1,4
DISTINCTION DU CHEF									
Aucune instruction	S.O.	2,9	1,2	1,4	0,9	3,0	1,2	2,7	0,2
École primaire	S.O.	12,1	7,2	10,1	7,3	11,1	7,5	8,6	4,7
École secondaire	S.O.	40,2	33,1	37,8	41,8	39,2	41,4	39,1	27,4
Collège communautaire	S.O.	18,7	21,8	16,5	24,0	20,3	21,6	21,3	35,6
Université	S.O.	13,4	27,1	23,5	18,3	15,9	21,3	13,7	20,8
Encore à l'étude	S.O.	8,5	5,2	5,8	4,4	6,0	2,8	10,4	7,4
Autre	S.O.	4,1	4,4	4,9	3,5	4,5	4,3	4,2	4,1
AUTOCHTONE DANS LE MÉNAGE	S.O.	4,6	3,2	2,9	2,8	3,3	3,5	1,8	2,2
HANDICAPÉ DANS LE MÉNAGE									
Total	S.O.	14,2	5,2	9,8	3,4	9,6	5,8	8,1	7,2
Existence d'installations spéciales	S.O.	9,5	3,3	6,5	1,3	6,0	3,0	4,5	3,2
Absence d'installations spéciales	S.O.	4,7	1,9	3,3	2,2	3,6	2,9	3,6	4,0
DURÉE D'OCCUPATION									
Moins de 3 ans	S.O.	79,5	83,6	15,5	19,1	26,1	21,6	85,4	90,1
3 à 5 ans	S.O.	18,5	15,1	23,5	23,2	39,8	33,9	14,5	8,9
6 à 10 ans	S.O.	1,9	0,6	22,2	27,3	31,9	40,4	0,0	1,0
Plus de 10 ans	S.O.	0,1	0,8	38,9	30,4	2,3	4,1	0,1	0,0

SOURCE : [1] Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.
[2] Microdonnées de l'EMMEN de 1988, Statistique Canada.
[3] Recensement de 1986, Statistique Canada.

B. Abordabilité et taille et qualité convenables du logement

Dans la présente section, nous examinons la mesure dans laquelle les occupants de coopératives connaissent des problèmes de logement liés à l'abordabilité, à la taille et à la qualité et donnons ensuite des estimations de la fréquence des besoins impérieux de logement chez les occupants de coopératives.

1. Qualité

Le problème de qualité a trait à l'état du logement dans lequel un ménage habite. On traite de façon détaillée de cette question au chapitre X dans lequel figurent les résultats de l'Étude sur l'état des lieux de l'évaluation du logement coopératif.

Dans le seul but de mesurer les besoins impérieux chez les occupants de coopératives, nous utilisons les réponses des résidents à la question de l'enquête portant sur les besoins de réparations. La plupart des autres estimations statistiques de la fréquence des besoins impérieux se fondent aussi sur le besoin de réparations majeures, évalué par l'occupant, comme indicateur d'un problème de qualité. L'utilisation de cet indicateur de la qualité assure donc la plus grande compatibilité possible avec les estimations des besoins impérieux d'autres populations à des fins de comparaison, mais ne signifie pas forcément que les logements sont effectivement défectueux.

Dans l'ensemble du pays, 9,7 p. 100 des occupants de coopératives PFCH ont dit avoir un problème de qualité selon leur propre évaluation du besoin de réparations majeures de leur logement. La fréquence comparable des besoins de réparations majeures était de 15,9 p. 100 dans le cas des coopératives relevant de l'article 61 et de 12,6 p. 100 dans le cas des coopératives relevant de l'article 95. Il faut souligner que ces ménages n'ont pas tous forcément des besoins impérieux.

2. Taille

La taille est un des critères qu'on utilise pour déterminer les besoins impérieux de logement. Il s'agit d'établir si un logement contient un nombre suffisant de chambres à coucher séparées pour un ménage donné, selon la norme nationale d'occupation. On dit qu'il y a un problème de logeabilité si un ménage habite dans un logement comptant moins de chambres que le nombre minimal établi selon la norme.

D'après les estimations se fondant sur l'enquête nationale auprès des occupants de coopératives, 5,8 p. 100 des résidents de coopératives PFCH ont un problème de logeabilité, à comparer à 6,3 p. 100 des occupants de coopératives relevant

de l'article 61 et à 6,0 p. 100 des ménages habitant des coopératives relevant de l'article 95. Il faut souligner que tous les occupants sont inclus dans cette analyse, qu'ils aient ou non des besoins impérieux de logement, de sorte que dans certains cas, ces données représentent une sous-consommation volontaire.

3. Abordabilité

Généralement, on dit qu'un ménage a un problème d'abordabilité volontaire ou involontaire s'il consacre 30 p. 100 ou plus de son revenu total aux frais d'hébergement de base. On définit les frais d'hébergement de base comme étant le droit d'occupation (loyer) et les paiements d'eau, d'électricité, de mazout et de gaz (s'ils ne sont pas compris dans le droit d'occupation). Nous avons rassemblé ces données dans le cadre de l'enquête auprès des occupants de coopératives.

Le tableau 6.14 montre la répartition des résidents de coopératives payant un LPR et de ceux qui payent un LNPR selon les frais d'hébergement de base exprimés en pourcentage du revenu total du ménage. La première colonne de chaque paire indique le pourcentage de ménages dont le rapport entre les frais d'hébergement et le revenu se situent dans la fourchette précisée, alors que la deuxième colonne donne le pourcentage cumulatif à partir de zéro.

On calcule les rapports frais d'hébergement-revenu présentés dans le tableau 6.14 en utilisant le droit d'occupation mensuel de base plus les paiements mensuels moyens d'eau, d'électricité, de mazout et de gaz (s'ils sont exclus du droit d'occupation). On définit le revenu comme le revenu total du ménage au cours du mois précédent.

En consultant le tableau 6.14, on constate que 51,1 p. 100 des ménages payant un LPR qui occupent une coopérative PFCH et 61,8 p. 100 des occupants de ces coopératives payant un LNPR versent moins de 30 p. 100 de leur revenu pour le logement. Cela donne à penser que 48,9 p. 100 des ménages de ces coopératives qui payent un LPR et 38,2 p. 100 des ménages payant un LNPR consacrent 30 p. 100 ou plus de leur revenu aux frais d'hébergement et ont donc un problème d'abordabilité volontaire ou involontaire. La fréquence du problème d'abordabilité est généralement plus faible dans les autres versions du programme. Dans le cas des coopératives relevant de l'article 95, 46,4 p. 100 des occupants payant un LPR et 23,8 p. 100 des résidents payant un LNPR versent 30 p. 100 ou plus de leur revenu pour le logement, alors que dans le cas des coopératives relevant de l'article 61, la fréquence est de 29,1 p. 100 des occupants payant un LPR et 29,7 p. 100 des résidents payant un LNPR. Pour ce qui est des coopératives créées dans le cadre du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif en Ontario, les chiffres

correspondants sont de 40,1 p. 100 pour les ménages payant un LPR et de 35,5 p. 100 pour les résidents versant un LNPR, tandis qu'au Québec, 27,1 p. 100 des résidents payant un LPR versent 30 p. 100 ou plus de leur revenu.

Ces constatations ne sont pas particulièrement surprenantes, étant donné que la répartition des revenus est semblable dans ces différentes versions du Programme et que les coopératives PFCH doivent, de par leur structure, fixer initialement les loyers aux niveaux du marché. Toutefois, la fréquence globale des problèmes d'abordabilité, notamment parmi les résidents payant un LPR, est incompatible avec les objectifs du programme de logement social du gouvernement fédéral. Les problèmes d'abordabilité ne devraient pas exister parmi les résidents payant un LPR puisque les échelles des loyers proportionnés au revenu établies en vertu des Accords de mise en oeuvre du Programme de supplément de loyer (PFCH) fixent habituellement le loyer à 25 p. 100 du revenu.

TABLEAU 6.14
RÉPARTITION DES OCCUPANTS DE COOPÉRATIVES SELON LES RAPPORTS FRAIS D'HÉBERGEMENT-REVENU ET LE GENRE DE LOYER PAYÉ (LPR OU LNPR)

	PFCH		ARTICLE 61		ARTICLE 95		SBL FÉDÉRAL-PROVINCIAL ONTARIO		SBL FÉDÉRAL-PROVINCIAL QUÉBEC	
	%	% CUM.	%	% CUM.	%	% CUM.	%	% CUM.	%	% CUM.
OCCUPANTS PAYANT UN LPR										
Moins de 15 %	3,2	3,2	9,5	9,5	3,3	3,3	3,9	3,9	0,0	0,0
15 - 19,9 %	6,1	9,3	13,6	23,1	7,8	11,1	5,4	9,3	4,8	4,8
20 - 24,9 %	13,3	22,5	25,1	48,2	14,8	25,9	21,7	31,0	23,9	28,8
25 - 29,9 %	28,6	51,1	22,7	70,9	27,7	53,6	28,9	59,9	44,1	72,9
30 - 34,9 %	20,6	71,8	13,3	84,1	16,9	70,5	15,3	75,2	15,1	88,0
35 - 39,9 %	15,1	86,9	5,2	89,3	11,1	81,7	6,8	82,0	6,3	94,3
40 - 44,9 %	4,2	91,1	3,8	93,1	6,8	88,5	8,0	90,0	4,3	98,6
45 - 49 %	2,8	93,9	2,9	96,0	4,2	92,7	4,1	94,1	0,0	98,6
50 % et plus	6,1	100,0	4,0	100,0	7,3	100,0	5,9	100,0	1,4	100,0
OCCUPANTS PAYANT UN LNPR										
Moins de 15 %	10,0	10,0	18,0	18,0	16,2	16,2	6,5	6,5	-	-
15 - 19,9 %	16,4	26,4	20,9	38,9	20,8	37,1	20,9	27,4	-	-
20 - 24,9 %	18,9	45,4	18,1	57,0	23,6	60,7	21,4	48,8	-	-
25 - 29,9 %	16,4	61,8	13,3	70,3	15,6	76,2	15,8	64,5	-	-
30 - 34,9 %	10,5	72,3	10,6	80,9	8,6	84,8	13,3	77,8	-	-
35 - 39,9 %	8,5	80,7	5,7	86,6	5,4	90,2	3,8	81,6	-	-
40 - 44,9 %	5,1	85,8	4,2	90,8	3,2	93,4	9,7	91,3	-	-
45 - 49 %	4,1	89,9	2,4	93,2	1,3	94,7	4,5	95,8	-	-
50 % et plus	10,1	100,0	6,8	100,0	5,3	100,0	4,2	100,0	-	-

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.
NOTE : Les rapports frais d'hébergement-revenu sont calculés en utilisant les autres paiements mensuels d'eau, d'électricité, de mazout et de gaz (s'ils sont payés séparément) et le revenu du mois précédent.

Les occupants inscrivent les données sur le revenu du ménage et les frais d'hébergement directement sur le questionnaire de l'enquête. Dans le cas du revenu, les ménages fournissent habituellement une estimation. Dans le cas des ménages ayant des revenus particulièrement bas, toute différence entre cette estimation et le revenu réel utilisé pour fixer les droits d'occupation peut avoir un effet considérable sur le rapport frais d'hébergement-revenu. Dans l'ensemble, le fait que les revenus et les frais d'occupation soient estimés pour les résidents payant un LPR fera en sorte que la répartition des ménages selon les rapports frais d'hébergement-revenu se rapprochera de la répartition réelle. Par conséquent, le seuil de 30 p. 100 utilisé pour déterminer l'existence d'un problème d'abordabilité peut être dépassé constamment sans déformation systématique des données sous-jacentes.

L'effet de droits d'occupation estimatifs ou de changements aléatoires du revenu d'un mois à l'autre est semblable à celui des estimations du revenu fournies par les ménages. On a demandé aux ménages d'estimer les frais mensuels d'eau, d'électricité, de mazout et de gaz. Toutefois, étant donné les fluctuations saisonnières de ces frais et le fait que certains services sont facturés à tous les deux mois, les inexactitudes sont possibles. En plus, l'utilisation du revenu au cours d'un mois donné peut ne pas refléter le revenu mensuel moyen réel d'un ménage donné.

Le tableau 6.15 présente les pourcentages des résidents de coopératives qui ont dit payer un supplément qui s'ajoute à leur droit d'occupation mensuel de base pour l'eau, le gaz, le mazout ou l'électricité. Tous ces montants supplémentaires ont été compris dans les frais d'hébergement aux fins de la détermination de l'existence de problèmes d'abordabilité. Comme le démontre le tableau 6.15, la majorité des résidents de coopératives créées en application de chacune des versions du Programme fédéral des coopératives d'habitation paient des frais supplémentaires pour l'un ou plusieurs de ces services. Ces paiements ont clairement contribué à l'existence de problèmes d'abordabilité pour tant de résidents payant un LPR.

TABLEAU 6.15
FRÉQUENCE DES RÉSIDENTS DE COOPÉRATIVES
AYANT INDIQUÉ DES PAIEMENTS SUPPLÉMENTAIRES
POUR L'EAU, LE GAZ, LE MAZOUT ET L'ÉLECTRICITÉ

	POURCENTAGE			
	EAU	GAZ	MAZOUT	ÉLECTRICITÉ
PFCH				
Résidents payant un LPR	8,1	12,0	1,2	67,3
Résidents payant un LNPR	6,2	13,2	1,3	68,4
ARTICLE 61				
Résidents payant un LPR	5,6	25,5	2,5	62,7
Résidents payant un LNPR	3,2	30,0	3,0	75,6
ARTICLE 95				
Résidents payant un LPR	7,5	25,1	1,6	81,8
Résidents payant un LNPR	4,9	28,3	2,5	78,0
SBL FÉD.-PROV. (ONTARIO)				
Résidents payant un LPR	13,0	39,1	2,2	71,3
Résidents payant un LNPR	9,8	30,9	1,1	58,6
SBL FÉD.-PROV. (QUÉBEC)				
Résidents payant un LPR	0,7	0,0	0,0	18,9
Résidents payant un LNPR	-	-	-	-

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.
NOTE : En l'absence d'une réponse, on a supposé qu'il n'y avait «aucun paiement supplémentaire».

Le tableau 6.16 montre donc différentes façons de calculer le rapport frais d'hébergement-revenu en tenant compte de l'un et l'autre de ces facteurs.

TABLEAU 6.16
POURCENTAGE D'OCCUPANTS DE COOPÉRATIVES QUI CONSACRENT AU MOINS 30 P. 100 DE LEUR REVENU AUX FRAIS D'HÉBERGEMENT

MÉTHODE DE CALCUL	PFCH	ARTICLE 61 %	ARTICLE 95 %	SBL FÉD.-PROV. ONTARIO %	QUÉBEC %
Droit d'occupation de base plus les frais d'électricité, d'eau, de gaz et de mazout exprimés en pourcentage du revenu du mois précédent.					
Résidents payant un LPR	48,9	29,1	46,4	40,1	27,1
Résidents payant un LNPR	38,2	29,7	23,8	35,5	-
Droit d'occupation de base plus les frais d'électricité, d'eau, de gaz et de mazout exprimés en pourcentage du revenu mensuel moyen en 1989.					
Résidents payant un LPR	47,7	23,1	40,0	31,4	28,5
Résidents payant un LNPR	28,4	17,2	15,4	20,5	-
Droit d'occupation de base exprimé en pourcentage du revenu du mois précédent (sans les autres frais s'ils sont payés séparément).					
Résidents payant un LPR	25,2	19,8	27,0	16.5	20,2
Résidents payant un LNPR	31,5	20,7	15,4	24,8	-

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.
NOTE : En l'absence d'une réponse, on a supposé qu'il n'y avait «aucun paiement supplémentaire».

Comme le montre le tableau 6.16, la proportion d'occupants de coopératives qui consacrent au moins 30 p. 100 de leur revenu au logement diminue considérablement si l'on utilise le revenu mensuel moyen en 1989 ou si l'on exclut du calcul les autres frais d'hébergement. Toutefois, on considère que ces autres mesures sont moins valables que la première. L'utilisation du revenu de l'année précédente et des frais d'hébergement de l'année en cours est de toute évidence inappropriée, tout comme l'exclusion des autres frais d'hébergement de base. Les comparaisons présentées dans le tableau 6.16 ne visent qu'à démontrer la sensibilité de la mesure.

4. Fréquence des besoins impérieux de logement

Le critère de besoins impérieux de logement est utilisé, dans le cadre de la politique du gouvernement fédéral, pour canaliser toute l'aide pour le logement social vers les ménages qu'on juge avoir le plus besoin d'aide publique au

logement. Ce critère visant à établir le besoin d'aide au logement consiste à déterminer :

a) si un ménage a actuellement un problème de logement et, dans l'affirmative,

b) si le ménage est financièrement capable de régler son problème de logement étant donné l'état du marché du logement dans sa région.

Un problème de logement comprend les composantes que sont la "qualité" du logement, sa "taille" et son "abordabilité". Nous avons déjà décrit chacun de ces problèmes liés au logement. On d.termine si un ménage est financièrement capable de régler son ou ses problèmes simplement en établissant si le revenu du ménage dépasse le plafond applicable de revenu déterminant les besoins impérieux.

Le tableau 6.17 présente les données sur la fréquence des besoins impérieux de logement chez les occupants de coopératives.

TABLEAU 6.17
FRÉQUENCE DES BESOINS IMPÉRIEUX CHEZ LES OCCUPANTS DE COOPÉRATIVES, SELON LA PROVINCE ET LE TYPE DE LOYER PAYÉ (LPR OU LNPR)

	POURCENTAGE			
	PFCH	ARTICLE 61	ARTICLE 95	SBL FÉD.-PROV.
TYPE DE LOYER				
LPR	48,2	31,1	43,4	36,4
LNPR	16,2	21,2	14,7	15,9
PROVINCE				
Terre-Neuve	36,2	-	27,5	-
Î.-P.-É.	46,0	-	22,3	-
Nouvelle-Écosse	27,3	31,7	37,8	-
Nouveau-Brunswick	30,4	-	37,1	-
Québec	26,5	34,3	28,4	36,8
Ontario	21,9	21,1	25,4	26,9
Manitoba	39,3	-	35,6	-
Saskatchewan	15,8	58,5	24,0	-
Alberta	26,1	24,6	32,9	-
Colombie-Britannique	32,3	24,2	40,3	-
CANADA	27,0	25,9	31,1	27,5

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

La fréquence des besoins impérieux est la plus élevée chez les occupants de coopératives relevant de l'article 95, soit 31,1 p. 100, et la moins élevée chez les résidents de coopératives relevant de l'article 61, soit 25,9 p. 100. Dans le cas des occupants de coopératives PFCH, la fréquence des besoins impérieux (27 p. 100) n'était que légèrement plus élevée que chez les résidents de coopératives relevant de l'article 61.

On constate des différences considérables de la fréquence des besoins impérieux entre les diverses provinces pour chaque version du programme. Dans le cas du PFCH, c'est dans l'Île-du-Prince-Édouard (46 p. 100) et au Manitoba (39,3 p. 100) que la fréquence des besoins impérieux est la plus forte. En ce qui a trait aux coopératives relevant de l'article 95, la fréquence des besoins impérieux est la plus élevée en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et en Colombie-Britannique, alors que dans le cas des coopératives relevant de l'article 61, la Saskatchewan affichait la fréquence la plus élevée.

Dans toutes les coopératives, on constate une très grande différence de la fréquence des besoins impérieux entre les occupants payant un LPR et ceux qui paient un LNPR. De façon générale, la fréquence des besoins impérieux est beaucoup plus élevée chez les occupants payant un LPR (soit 48,2 p. 100 des occupants de coopératives créées dans le cadre du PFCH, 43,4 p. 100 des résidents de coopératives relevant de l'article 95 et 31,1 p. 100 des occupants de coopératives relevant de l'article 61).

Plusieurs facteurs peuvent expliquer pourquoi des proportions considérables de résidents payant un LPR ont des besoins impérieux. Ce résultat est particulièrement sensible à la définition du revenu, au mauvais appariement possible des composantes de logement et notamment au fait que tous les frais d'hébergement de base sont compris dans l'indicateur mis au point pour cette analyse. Nous avons examiné cette question de façon plus approfondie dans la section précédente sur les problèmes d'abordabilité.

C. Sécurité d'occupation

1. Perceptions des résidents

Le principal objectif du Programme fédéral des coopératives d'habitation est d'offrir une sécurité d'occupation aux ménages à revenu modeste qui ne peuvent accéder à la propriété. Nous avons discuté du concept de sécurité d'occupation dans les chapitres IV et V. Dans la présente section, nous examinons la mesure dans laquelle le PFCH a permis d'offrir une sécurité d'occupation et comparons ces résultats à ceux des coopératives relevant des articles 61 et 95.

On a demandé à tous les occupants de coopératives compris dans l'enquête nationale de nous indiquer dans quelle mesure il était probable qu'il leur faudrait déménager au cours de l'année à venir parce qu'ils n'auraient pas les moyens de continuer à vivre dans leur logement actuel en raison soit d'une perte de revenu, soit d'une augmentation des frais d'habitation. Le tableau 6.18 présente les réponses des occupants de coopératives selon la version du programme et le type de loyer payé (LPR ou LNPR).

Comme le montre le tableau 6.18, la minorité des résidents croient qu'ils devront probablement déménager dans un proche avenir en raison de problèmes d'abordabilité. En particulier, 12,8 p. 100 des occupants de coopératives PFCH ont indiqué que cela était "assez probable" et 8,9 p. 100 seulement, que c'était "très probable". Les occupants payant un LNPR étaient un peu plus nombreux à considérer cette éventualité "assez probable" que les résidents versant un LPR.

Des proportions considérablement plus fortes de résidents de coopératives relevant des articles 61 et 95 considèrent qu'ils ont une plus grande sécurité d'occupation, selon cette mesure de l'abordabilité, et les réponses données par les clients de ces deux versions du programme étaient presque identiques. Parmi les résidents de coopératives relevant de l'article 95, seulement 12,5 p. 100 des occupants payant un LPR et 10,1 p. 100 des résidents payant un LNPR croyaient qu'il était très probable ou assez probable qu'ils soient contraints de déménager dans moins d'un an en raison d'une diminution de l'abordabilité, alors que les chiffres correspondants dans le cas des occupants de coopératives relevant de l'article 61 étaient de 14,6 p. 100 et de 8,1 p. 100. De même, les résidents de coopératives créées dans le cadre du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif en Ontario étaient moins susceptibles d'indiquer des problèmes liés à l'abordabilité. Seulement 13,5 p. 100 des occupants de ces coopératives croyaient qu'il était très probable ou assez probable qu'ils aient à déménager (9 p. 100 des occupants payant un LPR et 16,8 p. 100 des résidents payant un LNPR). Toutefois, une proportion relativement élevée des résidents de coopératives du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif au Québec (27,4 p. 100) partageaient cette perception.

Afin d'obtenir un point de comparaison de ces résultats, on a posé la même question à un échantillon représentatif de ménages dans l'ensemble du Canada dans le cadre du Sondage FOCUS CANADA. Ce sondage a eu lieu en mars 1990, soit pendant la tenue de l'enquête auprès des occupants de coopératives. Comme ces deux enquêtes ont eu lieu au même moment, les différences ne peuvent être attribuées à un climat économique différent ou à d'autres circonstances de ce genre.

L'élaboration d'un indicateur de sécurité d'occupation en fonction de perceptions ou de prévisions, plutôt que de la mobilité réelle, a été principalement rendue nécessaire par le manque de données sur les résidents de coopératives d'habitation qui ont quitté leur logement. Les résidents de coopératives seraient déménagés en raison d'un problème de sécurité d'occupation. Par contre, les ménages-locataires ayant éprouvé un problème de sécurité d'occupation au cours de l'année passée seraient probablement encore sur le marché locatif. Une telle comparaison des problèmes de sécurité d'occupation courants ne serait donc pas valable. Dans la présente section, nous comparons plutôt les perceptions des ménages à l'égard de leur sécurité d'occupation prévue au cours de l'année à venir.

Ces résultats sont aussi présentés dans le tableau 6.18 pour les propriétaires-occupants, les locataires et les deux modes d'occupation. Comme on pouvait s'y attendre, les propriétaires-occupants avaient tendance à manifester une sécurité d'occupation plus grande que ce n'était le cas des occupants de coopératives et des locataires sur le marché locatif privé. Toutefois, la comparaison clé doit se faire entre la sécurité d'occupation perçue des occupants de coopératives créées dans le cadre du PFCH et celle des locataires sur le marché locatif privé. Le tableau 6.18 montre qu'il n'y a à peu près aucune différence entre les deux groupes quant à la proportion de résidents qui considèrent très probable ou assez probable qu'une baisse de l'abordabilité les obligera à déménager au cours de l'année. En outre, les locataires sur le marché privé sont beaucoup plus nombreux à considérer cette éventualité comme étant "très peu probable" (59 p. 100) que les résidents de coopératives créées dans le cadre du PFCH (38 p. 100).

Ces constatations donnent à penser que les locataires sur le marché du logement privé ne considèrent pas le manque de sécurité d'occupation en raison de l'abordabilité comme un grave problème. Bien que les coopératives PFCH ne semblent pas donner de meilleurs résultats que le marché locatif privé à ce point de vue, les versions plus anciennes du Programme (articles 61 et 95) semblent offrir une plus grande sécurité d'occupation aux occupants. Puisque la grande majorité des résidents de coopératives PFCH vivent dans leur logement depuis moins de trois ans, il se peut que le manque de connaissance du logement coopératif soit en partie responsable de leur insécurité plus grande. Par contre, le fait que les droits d'occupation initiaux de ces coopératives sont plus élevés et que les versements hypothécaires sont indexés sur le taux d'inflation pourraient aussi être des facteurs qui font que les occupants de ces coopératives ressentent une moins grande sécurité d'occupation que ceux des coopératives des autres versions du programme.

TABLEAU 6.18
SÉCURITÉ D'OCCUPATION PERÇUE PAR LES OCCUPANTS DE COOPÉRATIVES SELON LE CRITÈRE DE L'ABORDABILITÉ

	POURCENTAGE			
	TRÈS PROBABLE	ASSEZ PROBABLE	PEU PROBABLE	TRÈS PEU PROBABLE
OCCUPANTS DE COOPÉRATIVES				
"Dans quelle mesure est-il probable qu'il vous faudra quitter cette coopérative en raison de circonstances indépendantes de votre volonté, par exemple, une perte de revenu ou une augmentation des frais d'habitation?"				
PFCH				
Résidents payant un LPR	9,0	9,5	42,6	38,9
Résidents payant un LNPR	8,9	14,5	38,9	37,7
TOTAL	8,9	12,8	40,0	38,3
ARTICLE 61				
Résidents payant un LPR	3,3	11,3	33,5	51,9
Résidents payant un LNPR	1,9	6,2	42,5	49,4
TOTAL	2,4	8,2	39,4	50,0
ARTICLE 95				
Résidents payant un LPR	4,3	8,2	40,3	47,2
Résidents payant un LNPR	2,8	7,3	38,1	51,8
TOTAL	3,7	7,8	39,2	49,2
TOUS LES OCCUPANTS DE COOPÉRATIVES DANS LE CADRE DU PROGRAMME FÉDÉRAL	4,2	8,5	39,4	47,9
SBL FÉDÉRAL-PROVINCIAL (ONTARIO)				
Résidents payant un LPR	2,2	6,8	43,5	47,5
Résidents payant un LNPR	11,5	5,3	35,0	48,2
TOTAL	5,7	7,8	41,7	44,8
SBL FÉDÉRAL-PROVINCIAL (QUÉBEC)				
Résidents payant un LPR	19,1	8,3	28,2	44,5
Résidents payant un LNPR	-	-	-	-
TOTAL	19,1	8,3	28,2	45,5
POPULATION EN GÉNÉRAL				
Dans quelle mesure est-il probable qu'il vous faudra quitter votre logement d'ici un an en raison d'une perte de revenu ou de hausses des frais d'habitation?				
Propriétaires	3	4	15	77
Locataires	11	10	20	59
TOUS	5	6	16	71

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990 et le Bulletin Focus Canada, deuxième trimestre de 1990, Environics.

Étant donné l'importance de la question de la sécurité d'occupation dans la détermination de la mesure dans laquelle le Programme fédéral des coopératives d'habitation (programme avec PHI) atteint ses objectifs, nous avons aussi examiné d'autres données pour vérifier nos constatations.

Le tableau 6.19 montre le pourcentage d'occupants de coopératives qui disent avoir subi une forte diminution de revenu depuis qu'ils habitent dans la coopérative, qui a fait en sorte qu'ils n'avaient plus les moyens de payer leurs droits d'occupation habituels.

Dans l'ensemble, 22,7 p. 100 des résidents de coopératives PFCH payant un LPR et 18,9 p. 100 des occupants payant un LNPR indiquent qu'ils ont connu une telle baisse de revenu. Les chiffres correspondants chez les occupants de coopératives créées dans le cadre du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif en Ontario ne sont que légèrement supérieurs, alors que les résidents des coopératives relevant des articles 61 et 95 étaient beaucoup plus nombreux à avoir connu une importante baisse de revenu. Il est clair que ces proportions plus élevées dans le cas des coopératives relevant des articles 61 et 95 sont directement liées à la durée d'occupation plus longue de ces résidents, ce dont il a été question précédemment dans ce chapitre.

La deuxième partie du tableau 6.19 montre les proportions des occupants qui ont signalé une forte baisse de revenu et qui ont aussi reçu une aide financière de la coopérative. Les occupants des coopératives PFCH, qu'ils payent un LPR ou un LNPR, étaient considérablement moins nombreux que les résidents des autres genres de coopératives fédérales à avoir reçu une aide temporaire. Cinquante-neuf pour cent des ménages payant un LPR et seulement 30,1 p. 100 des ménages payant un LNPR ont dit avoir reçu une aide de ce genre, à comparer à 76,4 p. 100 des occupants payant un LPR et 71,4 p. 100 des résidents payant un LNPR des coopératives relevant de l'article 95, et à 75,7 p. 100 des ménages payant un LPR et 54,6 p. 100 des ménages payant un LNPR habitant des coopératives relevant de l'article 61. La fréquence correspondante dans le cas des coopératives créées dans le cadre du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif en Ontario est de 86,3 p. 100 pour les ménages payant un LPR et de 21,8 p. 100 pour les ménages versant un LNPR, et de 46,2 p. 100 des résidents de coopératives créées par le Programme au Québec.

Deux points relatifs au tableau 6.19 méritent d'être signalés. Premièrement, les ménages qui auraient pu connaître une baisse de revenu si importante qu'ils n'avaient vraiment plus les moyens de demeurer dans la coopérative et qui n'auraient pas reçu d'aide auraient pu avoir déménagé. Ces ménages n'auraient donc pas participé à cette enquête puisqu'ils auraient quitté la coopérative. Deuxièmement, ces chiffres indiquent clairement que la disponibilité d'une telle aide est directement liée au genre de mécanisme de financement appliqué. Le PFCH a des mécanismes beaucoup moins souples, toute aide devant généralement venir uniquement de l'aide sous forme de supplément de loyer, dans le cas des occupants assujettis à une vérification du revenu qui paye un LPR, ou du

Fonds de sécurité d'occupation dans celui des ménages payant un LNPR. Les mécanismes de financement des coopératives relevant des articles 61 et 95 sont généralement plus "généreux" et offrent peut-être la possibilité de mettre une aide temporaire plus importante à la disposition des ménages qui en ont besoin. Malgré ces facteurs, il semble néanmoins que les versions antérieures du Programme fédéral des coopératives d'habitation réussissent mieux à assurer la sécurité d'occupation que le PFCH.

TABLEAU 6.19
POURCENTAGE DES OCCUPANTS DE COOPÉRATIVES AYANT CONNU DES BAISSES IMPORTANTES DE REVENU ET AYANT OU NON REÇU UNE AIDE FINANCIÈRE TEMPORAIRE DE LA COOPÉRATIVE

	PFCH %	ARTICLE 61 %	ARTICLE 95 %	SBL FÉD./PROV. ONTARIO %	QUÉBEC %
Pourcentage de ménages qui ont connu, depuis leur emménagement dans la coopérative, une baisse de revenu importante au point de ne plus avoir les moyens de payer leurs droits d'occupation habituels.					
Résidents payant un LPR	22,7	31,6	38,0	26,5	17,5
Résidents payant un LNPR	18,9	29,6	31,5	23,0	-
Parmi les occupants dont le revenu a baissé, pourcentage de ménages qui ont reçu une aide financière temporaire de la coopérative.					
Résidents payant un LPR	59,0	75,7	76,4	86,3	46,2
Résidents payant un LNPR	30,1	54,6	71,4	21,8	-

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

2. Intentions de déménager

Le tableau 6.20 présente les raisons pour lesquelles les résidents de coopératives ont quitté leur ancien logement pour emménager dans une coopérative d'habitation. De façon générale, la raison de quitter la plus fréquemment citée était le désir de vivre dans une coopérative. Parmi les résidents payant un LPR, la fréquence varie de 70,8 p. 100 des occupants de coopératives dans le cadre du PFCH, à 78,4 p. 100 des résidents des coopératives relevant de l'article 61. Les résidents versant un LNPR étaient moins nombreux à donner cette raison, soit de 56,4 p. 100 (PFCH) à 74,7 p. 100 (article 95).

Les autres raisons citées régulièrement par un quart ou plus des résidents comprennent le mauvais état de leur ancien

logement, la taille trop restreinte de leur ancien logement, le vandalisme ou la criminalité, l'emplacement de leur ancien logement, le besoin de former leur propre ménage et le loyer trop élevé de leur ancien logement. Très peu de résidents ont indiqué qu'ils avaient été expulsés de leur ancien logement (4 p. 100 ou moins des résidents payant un LNPR).

TABLEAU 6.20
RAISONS DU DÉPART DE L'ANCIEN LOGEMENT

	POURCENTAGE - RAISON ASSEZ OU TRÈS IMPORTANTE									
							SBL FÉDÉRAL-PROVINCIAL			
	PFCH		ARTICLE 61		ARTICLE 95		ONTARIO		QUÉBEC	
	LPR	LNPR	LPR	LNPR	LPR	LNPR	LPR	LNPR	LPR	LNPR
Désire de vivre dans une coopérative	70,8	56,4	78,4	73,3	75,6	74,7	72,9	66,2	85,4	-
Mauvais état de l'ancien logement	47,1	36,9	38,0	32,5	35,8	34,3	57,3	44,0	53,5	-
Ancien logement trop grand	8,3	8,8	6,4	6,9	6,1	6,6	8,2	5,5	20,7	-
Ancien logement trop petit	46,0	35,9	52,7	41,6	42,1	42,5	53,7	49,3	44,4	-
Ancien logement trop cher	65,6	44,4	71,5	62,4	71,8	61,2	67,4	59,7	78,2	-
Vandalisme ou criminalité	33,6	23,6	31,1	24,1	31,3	24,4	46,0	37,2	19,8	-
Endroit peu commode	31,5	25,9	26,3	28,5	30,4	24,5	25,4	33,3	42,1	-
Expulsion	6,6	2,6	4,3	4,0	4,7	3,4	6,4	3,6	3,3	-
Besoin de former ménage	41,1	33,8	52,5	33,3	41,9	34,8	53,3	49,5	7,1	-
Vente de la propriété pour profiter de la plus-value acquise	4,5	7,3	1,9	2,7	2,8	3,6	1,2	5,1	2,0	-
Handicap	11,9	5,1	6,3	2,0	7,5	4,7	7,9	4,5	7,7	-

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.
NOTE : Si la réponse était «sans objet», on supposait «aucune importance».

Le tableau 6.21 indique les résultats concernant un indicateur semblable dérivé de l'enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation. On a demandé aux gestionnaires et coordonnateurs de coter l'importance d'un certain nombre de raisons dans la prise de décision d'emménager dans une coopérative d'habitation. La raison la plus fréquemment citée comme étant d'une grande importance était la plus grande abordabilité de ce mode d'occupation. Cette raison a été donnée comme très importante par 80 p. 100 ou plus des gestionnaires et coordonnateurs. De façon

générale, les gestionnaires et coordonnateurs croient que les résidents perçoivent le logement coopératif comme une option de logement à long terme.

TABLEAU 6.21
RAISONS JUSTIFIANT LA DÉCISION D'EMMÉNAGER DANS UNE COOPÉRATIVE D'HABITATION

	PFCH		ARTICLE 61		ARTICLE 95		SBL FÉD.-PROV.	
	IMPORTANCE		IMPORTANCE		IMPORTANCE		IMPORTANCE	
	CERTAINE	GRANDE	CERTAINE	GRANDE	CERTAINE	GRANDE	CERTAINE	GRANDE
Logement plus abordable	18,9	79,7	8,3	90,7	5,8	93,7	3,0	94,1
Meilleur contrôle de sa propre sécurité d'occupation	22,0	75,8	23,6	73,7	17,5	80,4	39,3	54,1
Possibilités prévisibles d'occupation	45,8	23,9	40,8	27,5	48,0	27,8	47,4	37,4
Option de logement à court terme	43,9	10,7	41,2	7,0	44,1	11,5	44,7	14,6
Cadre de vie de qualité	19,6	76,3	28,9	65,4	23,6	72,3	25,2	74,8
Désir de vivre dans une collectivité coopérative	43,3	43,7	44,8	44,0	41,8	46,9	51,2	45,1

SOURCE : Enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.
NOTE : Les pourcentages tiennent compte de ceux qui ont répondu "ne sais pas".

Le tableau 6.22 présente les intentions des résidents de coopératives d'habitation quant au déménagement. Comme le démontre le tableau 6.22, la majorité des résidents ne prévoient pas, de façon définitive, quitter leur ensemble, et les occupants versant un LPR sont les plus nombreux à exprimer leur intention de rester à la coopérative. Chez les résidents payant un LNPR, ceux qui habitent dans une coopérative créée dans le cadre du PFCH ou du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif (en Ontario) sont les plus nombreux à manifester leur intention de partir. Plus de 13 p. 100 des résidents versant un LNPR prévoient quitter leur coopérative dans l'année suivante, et près du tiers de ces résidents qui habitent dans une coopérative PFCH prévoient déménager dans les cinq années suivantes. Par contre, seulement 18,6 p. 100 des résidents payant un LNPR dans un ensemble relevant de l'article 61, et 18,8 p. 100 des résidents versant un LNPR dans un ensemble relevant de l'article 95 prévoient déménager dans les cinq années suivantes.

TABLEAU 6.22
POURCENTAGE DES RÉSIDENTS QUI PRÉVOIENT PARTIR, SELON LE MOMENT PRÉVU DU DÉPART EN NOMBRE D'ANNÉES

	POURCENTAGE					
	MOINS D'UN ANS	1 À 2 ANS	2 À 5 ANS	PLUS DE 5 ANS	NE SAIS PAS	AUCUNE INTENTION PRÉCISE DE DÉMÉNAGER[1]
PPCH						
LPR	5,9	5,7	5,6	1,3	5,9	75,6
LNPR	13,5	10,4	8,3	1,9	8,4	57,5
ARTICLE 61						
LPR	2,0	4,1	6,2	4,6	6,5	76,7
LNPR	5,0	5,1	8,5	4,6	8,7	68,2
ARTICLE 95						
LPR	3,8	4,1	6,1	3,1	5,5	77,5
LNPR	5,7	4,6	8,5	4,0	7,5	69,8
SBL FÉD.-PROV. (ONTARIO)						
LPR	4,3	5,6	5,5	3,9	8,5	72,2
LNPR	6,0	8,8	8,8	5,7	11,0	59,8
SBL FÉD.-PROV. (QUÉBEC)						
LPR	7,7	3,6	0,6	0,6	2,2	85,2
LNPR	-	-	-	-	-	-

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

NOTE : [1] Comprend ceux qui ont répondu "ne sais pas" à la question portant sur leur intention de déménager.

L'enquête auprès des occupants de coopératives a aussi rassemblé des données sur les intentions de déménager des résidents et les raisons pour lesquelles ils prévoyaient quitter la coopérative. Le tableau 6.23 nous donne un aperçu des raisons qu'ont données les résidents prévoyant quitter la coopérative. La fréquence des intentions dans le tableau 6.23 est exprimée en pourcentage de tous les résidents, et non seulement de ceux qui prévoyaient déménager.

Comme le montre le tableau 6.23, l'achat de leur propre logement était de loin la raison la plus fréquente pour laquelle les résidents prévoyaient déménager. Plus d'un cinquième de tous les ménages payant un LNPR (sauf les résidents relevant de l'article 61 où la fréquence était de

16,9 p. 100) ont donné cette raison, alors qu'environ un ménage sur dix payant un LPR prévoyaient déménager pour cette raison. Les deux autres raisons qui revenaient le plus souvent étaient la nécessité d'obtenir un logement plus grand et, raison fréquemment mentionnée seulement chez les occupants de coopératives du PFCH payant un LNPR, les frais d'habitation excessifs. En effet, 10,3 p. 100 de tous ces occupants prévoyaient déménager parce que les frais de logement seraient trop élevés. Les chiffres comparables pour les résidents payant un LNPR sont de 1,9 p. 100 dans le cas des coopératives relevant de l'article 95, de 1,5 p. 100 pour les coopératives relevant de l'article 61 et de 8,1 p. 100 pour les coopératives du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif (en Ontario). Dans le cadre de ce même Programme, 12,5 p. 100 des ménages versant un LNPR ont également indiqué qu'ils n'étaient pas satisfaits de la gestion de la coopérative.

TABLEAU 6.23
RAISONS POUR LESQUELLES LES OCCUPANTS PRÉVOYAIENT QUITTER LA COOPÉRATIVE

	EN POURCENTAGE DE TOUS LES OCCUPANTS DE COOPÉRATIVES				
	PFCH	ARTICLE 61	ARTICLE 95	SBL FÉD. ONTARIO	-PROV. QUÉBEC
Besoin d'un logement plus grand					
LPR	7,4	6,6	6,6	7,8	2,9
LNPR	14,5	9,1	8,3	6,8	-
Besoin d'un logement plus petit					
LPR	0,6	0,8	0,9	1,2	0,0
LNPR	1,1	1,4	0.7	0,0	-
Pas satisfait de la gestion de la coopérative					
LPR	6,7	2,4	5,2	8,1	5,0
LNPR	7,3	4,0	4,4	12,5	-
Pas satisfait de l'état matériel de la coopérative					
LPR	5,0	2,0	2,8	2,2	0,0
LNPR	4,3	4,2	2,6	5,2	-
Préférerais habiter un logement locatif					
LPR	2,4	0,4	1,5	2,7	1,4
LNPR	2,6	1,1	0,5	3,7	-
Mauvaise interaction avec les autres membres de la coopérative					
LPR	3,2	3,1	2,7	3,9	5,8
LNPR	3,4	2,0	2,1	4,7	-
Criminalité ou vandalisme					
LPR	3,3	0,7	1,3	2,3	2,3
LNPR	4,7	0,9	1,5	3,0	-
Frais d'habitation excessifs					
LPR	2,6	1,6	2,6	5,9	3,5
LNPR	10,3	1,5	1,9	8,1	-
Désire acheter un logement					
LPR	8,4	12,1	10,9	14,5	0,7
LNPR	22,5	16,9	20,2	24,9	-
Raison d'emploi					
LPR	4,8	2,7	4,5	5,7	0,6
LNPR	9,6	5,1	4,6	6,0	-
Endroit peu commode					
LPR	3,5	1,7	2,0	3,0	2,9
LNPR	4,4	0,9	2,0	4,0	-

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

D. Abordabilité de l'accession à la propriété

1. Perception des occupants

Dans l'analyse qui suit, nous examinons l'abordabilité de l'accession à la propriété uniquement dans le cas des résidents de coopératives du PFCH payant un loyer non proportionné au revenu (LNPR). C'est ce groupe-cible de ménages à revenu modeste qu'est censé servir le Programme fédéral des coopératives d'habitation. Le tableau 6.24

présente les perceptions qu'ont ces résidents de la mesure dans laquelle ils croient avoir ou ne pas avoir les moyens d'accéder à la propriété. Nous avons mis au point trois indicateurs : capacité de faire les versements mensuels de principal, intérêt et taxes; capacité de faire un versement initial de 10 p. 100; et une estimation d'ensemble de l'abordabilité globale (qui prendrait vraisemblablement en compte les deux facteurs). Nous n'avons pas exclu de l'analyse les répondants qui ont déclaré ne pas savoir s'ils avaient les moyens d'accéder à la propriété, ou de faire les versements mensuels ou le versement initial de 10 p. 100, puisque cela constitue en soi une constatation. Les ménages qui ne sont pas sûrs de pouvoir accéder à la propriété sont probablement assez près du seuil (au-dessus ou en-dessous) et c'est pourquoi nous indiquons leur pourcentage dans une colonne distincte.

Le tableau 6.24 montre que la majorité des résidents de coopératives du PFCH estimaient être incapables d'accéder à la propriété. En ce qui a trait à l'abordabilité globale, 66 p. 100 des résidents de coopératives du PFCH payant un LNPR ont indiqué ne pas avoir les moyens d'accéder à la propriété. Les autres (34 p. 100) estiment être capables d'accéder à la propriété (20,1 p. 100) ou ne savent pas (13,9 p. 100). Le pourcentage de 66 p. 100 des résidents qui font partie du groupe n'ayant pas les moyens d'accéder à la propriété est considérablement inférieur aux proportions comparables de résidents payant un LNPR des coopératives relevant de l'article 95 (75,5 p. 100), des coopératives relevant de l'article 61 (79,3 p. 100) et des coopératives du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif en Ontario (69,9 p. 100).

La proportion de résidents de coopératives du PFCH payant un LNPR qui se sont dits incapables d'accéder à la propriété varie considérablement selon la province. Dans deux provinces (le Manitoba et la Saskatchewan), une minorité de résidents croient ne pas avoir les moyens d'accéder à la propriété (42,2 p. 100 et 37,9 p. 100 respectivement). En outre, seulement un peu plus de la moitié des résidents payant un LNPR au Nouveau-Brunswick, au Québec, en Nouvelle-Écosse, dans l'Île-du-Prince-Édouard et en Alberta ont pu se dire incapables d'accéder à la propriété. La fréquence avec laquelle le programme a atteint son groupe-cible (les ménages à revenu modeste qui n'ont pas les moyens d'accéder à la propriété) est la plus élevée en Colombie-Britannique (86,4 p. 100), à Terre-Neuve (84,3 p. 100) et en Ontario (71,3 p. 100).

TABLEAU 6.24
ÉVALUATION, PAR LES RÉSIDENTS DE COOPÉRATIVES DU PFCH PAYANT UN LNPR, DE LEUR CAPACITÉ D'ACCÉDER À LA PROPRIÉTÉ[1]

	ABORDABILITÉ								
	DU VERSEMENT INITIAL DE 10 P. 100			DES VERSEMENTS MENSUELS DE PIT			ABORDABILITÉ GLOBALE		
	OUI	NSP	NON	OUI	NSP	NON	OUI	NSP	NON
PFCH	29,0	12,8	58,1	31,8	15,7	52,5	20,1	13,9	66,0
PROVINCE									
Terre-Neuve	30,7	0,0	69,3	30,7	15,7	53,6	15,7	0,0	84,3
Î.-P.-É.	17,3	11,7	71,0	28,5	17,9	53,6	27,0	16,4	56,6
N.-É.	35,7	8,7	55,7	39,6	14,3	46,1	30,8	13,2	56,0
N.-B.	30,1	5,0	65,0	42,8	13,4	43,8	35,0	12,6	52,4
Québec	36,1	23,1	40,8	31,5	24,4	44,1	24,4	21,9	53,7
Ontario	23,9	9,7	66,4	32,9	13,4	53,7	16,4	12,3	71,3
Manitoba	40,3	27,6	32,2	30,4	26,4	43,2	27,7	30,1	42,2
Saskatchewan	56,6	15,7	27,7	49,7	18,0	32,4	44,1	18,1	37,9
Alberta	24,9	10,2	64,9	41,0	16,1	42,9	30,3	12,0	57,7
C.-B.	21,8	4,8	73,3	24,1	6,6	69,3	9,3	4,3	86,4
ARTICLE 61	18,8	11,5	69,8	19,4	10,3	70,3	11,2	9,5	79,3
ARTICLE 95	22,1	12,5	65,5	22,4	14,0	63,5	12,9	11,6	75,5
SBL FÉD.-PROV. (ONTARIO)	14,6	10,3	75,1	26,5	13,1	60,4	16,7	13,4	69,9
SBL FÉD.-PROV. (QUÉBEC)	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

NOTE : [1] Ne comprend que les résidents payant un loyer non proportionné au revenu (LNPR).

On a aussi demandé aux résidents des coopératives s'ils avaient les moyens de faire les versements mensuels de principal, intérêt et taxes et s'ils avaient les moyens de faire un versement initial de 10 p. 100 pour acheter une maison modeste. Ces indicateurs sont un peu plus révélateurs du problème d'abordabilité que connaissent les occupants de coopératives à revenu modeste. Comme le montre le tableau 6.24, une faible majorité de résidents de coopératives du PFCH ne croient pas avoir les moyens de faire un versement initial de 10 p. 100 (58,1 p. 100) ou les versements mensuels de principal, intérêt et taxes (52,5 p. 100). Tout comme les résultats obtenus au niveau de l'abordabilité globale, les indicateurs du versement initial et des versements mensuels de

principal, intérêt et taxes montrent que les résidents de coopératives du PFCH payant un LNPR sont considérablement plus nombreux à avoir les moyens d'accéder à la propriété que les occupants des coopératives relevant des autres versions du programme.

2. Indicateurs du marché LNH

Comme composante clé de l'analyse des clients du PFCH, nous utilisons dans cette section des indicateurs du marché pour déterminer la mesure dans laquelle les résidents de coopératives n'ont pas les moyens d'accéder à la propriété. Les données servant à compléter celles de l'enquête auprès des occupants de coopératives sont tirées des données administratives sur les maisons achetées en 1989 au Canada au moyen de prêts hypothécaires assurés en vertu de la Loi nationale sur l'habitation. Nous avons ainsi obtenu une ventilation géographique extrêmement détaillée des prix des maisons qui montrent bien les différences considérables entre les divers marchés. Dans cette analyse, nous traitons la région métropolitaine de recensement (RMR) et l'agglomération de recensement (AR) comme des marchés du logement distincts.

L'utilisation des données LNH sur les prix des maisons présente d'autres avantages. Entre autres, cela nous permet de définir un logement de taille convenable pour chaque ménage (selon la Norme nationale d'occupation) et de supposer que les maisons sont de "qualité convenable" puisque toutes les maisons assurées en vertu de la LNH doivent respecter des normes minimales de propriété. Enfin, puisque les maisons assurées en vertu de la LNH sont habituellement des maisons pour accédants à la propriété, la base de données nous donne des indicateurs de prix de maisons modestes. De fait, un sondage effectué par la Division de la souscription en 1989 a révélé que 61 p. 100 des maisons assurées en vertu de la LNH étaient des premières maisons.

Dans la présente analyse, les méthodes utilisées sont analogues à celles qui ont servi à calculer les plafonds de revenu déterminant les besoins impérieux. Toutefois, les loyers moyens du marché utilisés dans ces calculs sont remplacés par les prix du marché des maisons et on établit un versement mensuel de principal, intérêt et taxes selon le nombre de chambres à coucher et la région du marché.

Une hypothèse qui mérite d'être mentionnée a trait au rapport prêt-valeur. Un rapport prêt-valeur de 90 p. 100 suppose implicitement que le résident de coopérative a les moyens de faire un versement initial de 10 p. 100. On fait un compromis en établissant le rapport prêt-valeur, en ce sens que les résidents riches en biens mais à faible revenu peuvent faire un gros versement initial, mais non pas un petit. Inversement, seul un petit versement initial est possible dans le cas des résidents pauvres en biens mais à revenus plus

élevés. La question de savoir quels biens doivent être considérés comme suffisamment liquides ou non essentiels pour servir de versement initial augmente la complexité du problème. Le ménage devrait-il vendre sa deuxième voiture pour obtenir les fonds nécessaires au versement initial, ou devrait-il vendre sa première voiture? L'épargne-retraite ou d'autres placements devraient-ils être affectés à un versement initial avant qu'on juge un ménage incapable, pour des raisons financières, d'accéder à la propriété? D'après certains, le fait qu'un ménage particulier puisse faire les versements mensuels de principal, intérêt et taxes se rattachant à un prêt à rapport prêt-valeur élevé laisse entendre que ce ménage dispose des ressources financières nécessaires pour accumuler assez facilement un versement initial minimal, de sorte que la capacité de faire un versement initial, comme moyen de déterminer l'abordabilité, perd toute pertinence.

La méthode utilisée pour déterminer la mesure dans laquelle les résidents de coopératives ne peuvent accéder à la propriété a été élaborée en consultation avec le Centre d'analyse de marché (CAM) de la SCHL. L'indicateur ressemble est, sans être identique, à celui qu'a élaboré le CAM. Les sources de données sur le seuil d'abordabilité et les prix des maisons, ainsi que les hypothèses concernant le financement hypothécaire, sont généralement les mêmes; toutefois, l'adoption de la Norme nationale d'occupation dans les méthodes utilisées aux fins de l'évaluation constitue l'une des déviations par rapport à l'indicateur du CAM. Cette innovation a été rendue possible grâce aux données détaillées rassemblées au sujet des résidents de coopératives d'habitation.

Le tableau 6.25 présente les estimations nationales de la fréquence de l'inabordabilité des logements d'accédants chez les résidents de coopératives payant un LNPR, selon les données LNH sur les prix des maisons. On estime que 53,6 p. 100 des résidents de coopératives du PFCH situées dans les régions urbaines n'ont pas les moyens d'accéder à la propriété si l'on fixe les versements mensuels couvrant le principal, l'intérêt, les taxes et la prime d'assurance hypothécaire à un niveau ne dépassant pas 30 p. 100 du revenu. Selon le même indicateur, le tableau 6.25 montre aussi que 70,5 p. 100 des résidents de coopératives relevant de l'article 95, 76,4 p. 100 des résidents de coopératives relevant de l'article 61 et 83,5 p. 100 des habitants de coopératives du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif en Ontario n'ont pas les moyens d'accéder à la propriété. Ces constatations se fondent sur un taux d'intérêt hypothétique de 12 p. 100 et sont assez sensibles aux variations de ce taux d'intérêt.

Ces constatations ressemblent considérablement à celles de la section précédente portant sur la perception qu'ont les résidents de l'abordabilité globale de l'accession à la

propriété. En plus, elles semblent confirmer que la majorité des résidents de coopératives du PFCH n'ont pas les moyens d'accéder à la propriété.

TABLEAU 6.25
FRÉQUENCE NATIONALE DE L'INABORDABILITÉ, CHEZ LES OCCUPANTS DE COOPÉRATIVES, DES PAIEMENTS MENSUELS DE PRINCIPAL, INTÉRÊT ET TAXES NÉCESSAIRES À L'ACHAT D'UNE MAISON (SEULEMENT POUR LES RÉSIDENTS PAYANT UN LNPR)

	TAUX D'INTÉRÊT HYPOTHÉCAIRE		
	10 %	12 %	14 %
PFCH	43,9	53,6	63,9
Article 61	67,2	76,4	83,0
Article 95	60,0	70,5	77,1
SBL Féd.-prov. (Ontario)	76,0	83,5	93,5
SBL Féd.-prov. (Québec)	S.O.	S.O.	S.O.

HYPOTHÈSES CLÉS :
1. Nombre suffisant de chambres à coucher selon la Norme nationale d'occupation.
2. Prix de la maison se fondant sur le prix LNH médian, selon le nombre de chambres à coucher et par RMR/AR pour chaque résident, 1989.
3. Taxes foncières estimatives tirées de l'Étude sur le prix des maisons au Canada, Royal Lepage, 1989.
4. Modalités hypothécaires : Rapport prêt-valeur de 90 p. 100; période d'amortissement de 25 ans.
5. Rapport ABD maximal de 30 p. 100
6. Exclut les résidents de zones rurales et de petites zones urbaines.
7. Le prix comprend la taxe foncière et la prime d'assurance hypothécaire.

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990; Fichier du Système de gestion de souscription (SGS), SCHL, 1989; et Étude sur le prix des maisons au Canada, Royal Lepage, 1989.

E. Résumé

Dans le présent chapitre, nous avons présenté les constatations clés de l'enquête auprès des occupants qui ont trait à l'atteinte des objectifs des diverses versions du Programme fédéral des coopératives d'habitation. En général, les résidents de coopératives ont un profil des revenus semblable à celui de la population générale de ménages-locataires canadiens. Les revenus annuels moyens des résidents de coopératives relevant des trois versions du programme sont semblables, allant de 25 343 $ dans les coopératives relevant de l'article 95 à 27 670 $ dans les coopératives relevant de l'article 61. Certaines données

indiquent l'existence d'un "écart de revenu" dans les coopératives du PFCH, le point médian de la répartition des revenus étant plus bas que celui des autres versions du programme et de la population en général. Cela est probablement attribuable aux loyers du marché pratiqués dans le cas des occupants qui ne bénéficient pas d'un supplément de loyer. En plus, la majorité des résidents de coopératives créées dans le cadre de toutes les versions du Programme fédéral des coopératives d'habitation occupent des ensembles qui favorisent la diversité de revenus.

L'examen des revenus des clients de toutes les versions du programme payant un LNPR a révélé qu'une faible majorité seulement de ces résidents ont un revenu faible à modeste. La fréquence nationale de résidents payant un LNPR dont le revenu est égal ou inférieur à la limite supérieure du deuxième quintile de revenu familial par province était de 53,5 p. 100 dans les coopératives du PFCH, de 52,5 p. 100 dans les coopératives relevant de l'article 95 et de 60,4 p. 100 dans les coopératives relevant de l'article 61.

L'examen de la fréquence des besoins impérieux de logement chez les clients des différentes versions du Programme fédéral des coopératives d'habitation indique qu'entre 25,8 p. 100 (coopératives relevant de l'article 61) et 31,2 p. 100 (coopératives relevant de l'article 95) des résidents ont des besoins impérieux. Pour toutes les versions du programme, la fréquence des besoins impérieux est nettement plus élevée chez les résidents dont les droits d'occupation sont proportionnés à leur revenu. Par exemple, on a estimé que 48,2 p. 100 des résidents de coopératives du PFCH recevant un supplément de loyer avaient des besoins impérieux, à comparer à 16 p. 100 seulement des autres résidents de ces coopératives payant les loyers du marché. Ces résultats ne correspondent pas du tout avec les objectifs de logement social du Programme de supplément de loyer; on considère qu'ils découlent en partie du fait que les résidents doivent verser des droits d'occupation supplémentaires.

L'évaluation a produit des preuves limitées permettant d'affirmer que les coopératives d'habitation offrent à leurs résidents une sécurité d'occupation considérablement plus grande que celle dont jouissent les locataires sur le marché privé. Une comparaison du degré perçu de sécurité d'occupation liée à l'abordabilité a révélé peu de différences entre les résidents de coopératives et la population de locataires en général.

De façon générale, la majorité des résidents de coopératives du Programme fédéral de coopératives d'habitation qui ne bénéficient pas de suppléments de loyer estiment qu'ils n'ont pas les moyens d'accéder à la propriété. Selon les prix du marché LNH, seulement un peu plus de la moitié des résidents payant un LNPR n'auraient pas les moyens d'acheter une maison

modeste dans leur municipalité. Cela semble indiquer que le groupe des ménages à revenu modeste qui ne peuvent accéder à la propriété n'est que partiellement servi.

VII BIENFAITS DU LOGEMENT COOPÉRATIF

Dans le présent chapitre, nous prolongeons le chapitre précédent sur les occupants de coopératives d'habitation afin d'examiner les bienfaits du logement coopératif autres que ceux que révèlent les objectifs explicites des programmes. Nous avons énuméré un certain nombre de ces bienfaits au chapitre IV, portant sur la justification du programme, et dans le présent chapitre, nous étudions les données liées à la réalisation de ces bienfaits. La plus grande partie de ces données sont tirées de l'enquête auprès des occupants de coopératives et des études de cas entreprises dans le cadre de l'évaluation du logement coopératif.

A. Satisfaction des résidents

Dans cette section, nous examinons le degré de satisfaction des occupants de coopératives à l'égard de leur logement. Nous analysons la satisfaction de plusieurs façons. Premièrement, les tableaux des degrés absolus de satisfaction nous donnent un point de départ utile pour la mise au point d'indicateurs de la satisfaction. Deuxièmement, une comparaison du degré de satisfaction des clients à l'égard de divers aspects de leur logement et de leur milieu de vie peut nous donner un bon aperçu des points forts et des points faibles du logement coopératif au point de vue de la satisfaction des résidents. Enfin, des comparaisons de ces indicateurs du degré de satisfaction des occupants de coopératives et des mêmes indicateurs de la satisfaction chez les occupants d'autres logements sociaux ou du marché peuvent nous fournir d'autres données sur les bienfaits du logement coopératif.

Le tableau 7.1 présente des indicateurs du degré de satisfaction des résidents de coopératives à l'égard de divers aspects de leur logement et de leur milieu de vie. Globalement, on constate que les résidents manifestent un degré de satisfaction élevé à l'égard de la plupart des aspects de leur logement. Pour ce qui est de la plus grande partie des autres indicateurs pris en compte, plus de 80 p. 100 des résidents de toutes les versions du programme de logement coopératif se sont dits satisfaits (soit plutôt satisfaits ou très satisfaits). De façon générale, les occupants plutôt satisfaits et très satisfaits sont répartis assez également entre les deux catégories.

Pour presque tous les aspects de la satisfaction à l'égard du logement, on a pu constater que les occupants de coopératives du PFCH sont moins satisfaits que les résidents de coopératives des autres versions du programme. Bien que les différences ne soient habituellement pas très importantes, elles apparaissent néanmoins pour presque tous les indicateurs. Les différences entre le degré de satisfaction des occupants de coopératives relevant des articles 61 et 95 varient selon l'indicateur et ne sont pas très grandes.

TABLEAU 7.1
SATISFACTION DES OCCUPANTS DE COOPÉRATIVES À L'ÉGARD DE DIVERS ASPECTS DE LEUR LOGEMENT[1]

SATISFACTION À L'ÉGARD DE :	POURCENTAGE DE SATISFAITS		
	RÉSIDENTS PAYANT UN LPR	RÉSIDENTS PAYANT UN LNPR	RÉSIDENTS DE LOG. PUBLIC
PFCH			
Intérieur du logement	85,6	86,6	86,6
Bâtiments de la coopérative	86,3	86,1	87,9
Terrain	81,0	85,7	85,2
Alentours ou localité	89,0	88,1	91,2
Gestion de la coopérative	76,3	76,0	80,6
Rôle joué pour la bonne marche de la coopérative	89,7	88,2	-
Ambiance et mode de vie	80,8	81,8	-
Rapports avec les autres membres	81,8	85,6	-
Frais d'hébergement par rapport au revenu	88,2	76,8	87,4
ARTICLE 61			
Intérieur du logement	93,8	88,0	86,6
Bâtiments de la coopérative	92,3	86,2	87,9
Terrain	89,5	84,0	85,2
Alentours ou localité	95,2	93,7	91,2
Gestion de la coopérative	87,8	85,0	80,6
Rôle joué pour la bonne marche de la coopérative	90,7	91,5	-
Ambiance et mode de vie	90,6	87,1	-
Rapports avec les autres membres	89,0	87,8	-
Frais d'hébergement par rapport au revenu	94,1	95,0	87,4
ARTICLE 95			
Intérieur du logement	89,2	90,7	86,6
Bâtiments de la coopérative	88,2	91,2	87,9
Terrain	84,6	88,0	85,2
Alentours ou localité	93,1	91,6	91,2
Gestion de la coopérative	82,0	83,3	80,6
Rôle joué pour la bonne marche de la coopérative	91,1	92,7	-
Ambiance et mode de vie	85,4	85,0	-
Rapports avec les autres membres	87,5	88,5	-
Frais d'hébergement par rapport au revenu	90,1	91,4	87,4

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

NOTE : [1] Comprend les personnes qui se sont dites "plutôt satisfaites" et "très satisfaites".

Les caractéristiques du logement à l'égard desquels les clients de toutes les versions du programme semblent les plus satisfaits sont les alentours de la coopérative, le rôle qu'ils jouent pour assurer la bonne marche de la coopérative et l'abordabilité de ce mode de logement. Dans la plupart des cas, plus de 90 p. 100 des résidents se sont dits satisfaits de ces trois aspects de leur logement. Il y a toutefois une exception digne de mention : en ce qui a trait à l'abordabilité, seulement 76,8 p. 100 des occupants de coopératives du PFCH payant un LNPR se sont dits satisfaits.

Fait intéressant, les occupants ont manifesté le degré de satisfaction le plus bas à l'égard de la façon dont la coopérative est gérée. Seulement 76 p. 100 des occupants de coopératives du PFCH se sont dits satisfaits de la gestion de leur coopérative. Plus de 80 p. 100 des occupants de coopératives relevant de l'article 95 et plus de 85 p. 100 des résidents de coopératives relevant de l'article 61 ont déclaré être satisfaits de la gestion de leur coopérative.

Le tableau 7.1 ne fait ressortir aucune différence homogène entre le degré de satisfaction des occupants payant un LPR et des résidents versant un LNPR. Toutefois, pour la plupart des indicateurs, les habitants payant un LPR des coopératives relevant de l'article 61 affichaient généralement un degré de satisfaction plus élevé que les occupants de ces coopératives payant un LNPR.

Le tableau 7.1 montre aussi comment les résidents de logements publics ont répondu à des questions semblables dans le cadre de l'Évaluation du programme de logement public. En général, les occupants de coopératives ont tendance à être aussi satisfaits de leur logement que les occupants de logements publics. Pour la plupart de indicateurs, les habitants de coopératives du PFCH sont légèrement moins satisfaits que les résidents de logements publics, alors que les occupants de coopératives relevant des articles 61 et 95 sont un peu plus satisfaits.

Les degrés de satisfaction globale présentés dans le tableau 7.2 confirment les degrés de satisfaction généralement élevés des occupants de coopératives à l'égard d'aspects particuliers de leur logement et de leur milieu de vie. Plus de la moitié des occupants des coopératives de chacune des versions du programme indiquent qu'ils sont "très satisfaits" de leur logement. Dans l'ensemble, plus de 90 p. 100 se disent satisfaits de leur logement. Les résidents de coopératives du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif en Ontario payant un LNPR constituent la seule exception, leur taux de satisfaction étant de 88,3 p. 100. Bien qu'ils aient manifesté un degré élevé de satisfaction, les occupants de coopératives du PFCH sont moins satisfaits (90,6 p. 100) que les résidents de coopératives des autres versions du programme (94 p. 100 ou plus). Les résidents

payant un LPR sont légèrement plus satisfaits globalement que les résidents payant un LNPR, et ce, dans toutes les versions du programme.

Les degrés de satisfaction indiqués par les résidents des coopératives de toutes les versions du programme se comparent avantageusement à ceux des populations interrogées à ce sujet dans le cadre d'autres enquêtes. Comme le montre le tableau 7.2, les résidents de coopératives affichent des degrés de satisfaction globale supérieurs à ceux de toute autre population interrogée sur la question, dont la population en général et les occupants de logements publics.

Les études de cas des coopératives ont encore confirmé les degrés élevés de satisfaction des occupants à l'égard de leurs conditions de logement. Les résidents exprimaient immanquablement leur engagement à l'égard des principes du logement coopératif et étaient d'avis que tous ceux qui le voulaient devraient pouvoir habiter dans un coopérative. Les études de cas donnent à penser que c'est l'effet cumulatif d'un grand nombre de bienfaits perçus de la vie dans une coopérative qui produit ces degrés de satisfaction élevés. Même dans les coopératives faisant face à des conditions défavorables (comme les problèmes découlant de l'âge d'un immeuble, l'emplacement dans des quartiers de transition à taux de criminalité élevé, ou encore, des difficultés financières ou autres), les résidents semblent d'avis que les avantages du logement coopératif l'emportent sur d'autres facteurs.

Les constatations des études de cas nous éclairent quelque peu sur les sources d'insatisfaction à l'égard de la gestion des coopératives (aspect qui, selon les données de l'enquête, suscitait le degré de satisfaction le plus bas). Quelques-uns des "problèmes" de gestion mentionnés comprennent l'absence de communication acceptable entre les membres en général et le conseil d'administration, le fait qu'on demandait trop d'efforts volontaires, la perte de personnes importantes ayant fait partie du Conseil ou de comités et la confusion des responsabilités du conseil, des comités et du personnel (le cas échéant). Les petites coopératives semblaient plus souvent connaître des difficultés qui pouvaient mener à l'insatisfaction des membres. Le sommaire des études de cas donne à penser qu'on estime que les coopératives plus grandes sont mieux en mesure d'éviter ces problèmes et d'offrir aux membres des occasions de tirer une satisfaction de leur participation sans être surmenés.

TABLEAU 7.2
COMPARAISON DU DEGRÉ DE SATISFACTION GLOBALE DES OCCUPANTS DE COOPÉRATIVES ET D'AUTRES GROUPES

	SATISFAITS %
LOGEMENT COOPÉRATIF	
PPCH	
Résidents payant un LPR	91,0
Résidents payant un LNPR	90,2
TOTAL	90,6
ARTICLE 61	
Résidents payant un LPR	96,4
Résidents payant un LNPR	95,3
TOTAL	96,0
ARTICLE 95	
Résidents payant un LPR	95,6
Résidents payant un LNPR	93,9
TOTAL	94,7
SBL FÉDÉRAL-PROVINCIAL (ONTARIO)	
Résidents payant un LPR	92,6
Résidents payant un LNPR	88,3
TOTAL	91,5
SBL FÉDÉRAL-PROVINCIAL (QUÉBEC)	
Résidents payant un LPR	93,7
Résidents payant un LNPR	-
TOTAL	93,7
LOGEMENT PUBLIC	87,4
TOUS LES LOCATAIRES	
Ménages - CANADA	76,8
TOUS LES MÉNAGES AU CANADA	86,8

SOURCE : Diverses enquêtes, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

B. Changements des conditions de logement depuis l'emménagement dans une coopérative

Une autre façon de mesurer la satisfaction afin d'évaluer les bienfaits du logement coopératif pour ses résidents consiste à comparer les conditions actuelles dans la coopérative et celles qui prévalaient dans l'ancien logement. On a demandé aux occupants de coopératives d'indiquer s'ils considéraient

que leur logement actuel était meilleur ou pire que leur ancien logement en en comparant huit caractéristiques.

Le tableau 7.3 montre le pourcentage d'occupants de coopératives qui considèrent que leur logement actuel est une amélioration par rapport à leur logement antérieur. Globalement, des proportions considérables de résidents considèrent leur logement actuel comme une amélioration, à comparer à un nombre relativement faible qui jugent que leur situation est pire qu'avant. Les aspects qui se sont le plus améliorés, selon les occupants, sont la taille du logement, la participation à la prise des décisions touchant leur logement et la participation à la vie communautaire. Les domaines dans lesquels le moins de résidents ont dit avoir constaté une amélioration sont la sécurité en regard de la criminalité et du vandalisme et l'état matériel de leur logement. Toutefois, il faut souligner qu'un nombre plus élevé de résidents jugeaient que même ces aspects s'étaient améliorés plutôt que de s'être détériorés.

Après analyse des réponses données par les occupants des quatre versions du programme, on constate que ce sont les résidents de coopératives du PFCH qui sont les moins nombreux à considérer que leur situation s'était améliorée. Cela vaut pour tous les aspects de leur logement, à l'exception de l'état des lieux et de la protection contre les actes criminels et le vandalisme (résidents payant un LPR et un LNPR). Parmi ces différences, certaines sont plutôt importantes. Comme on pouvait s'y attendre, la différence la plus considérable concerne les frais d'habitation; 33,5 p. 100 des résidents de coopératives du PFCH payant un LNPR constataient une amélioration, à comparer à 35,1 p. 100 des résidents de coopératives du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif en Ontario, 59,3 p. 100 des habitants de coopératives relevant de l'article 95 et 69,0 p. 100 des résidents de coopératives relevant de l'article 61. Ces résultats traduisent les différentes façons dont les droits d'occupations sont déterminés en vertu de chaque version du programme de logement coopératif. Cela pourrait aussi refléter la façon dont les droits d'occupation dans les coopératives d'habitation peuvent diminuer avec le temps.

TABLEAU 7.3
OCCUPANTS INDIQUANT UNE AMÉLIORATION APRÈS COMPARAISON DE LEURS CONDITIONS DE LOGEMENT ACTUELLES ET ANTÉRIEURES

	PFCH % [1]	ARTICLE 61 %	ARTICLE 95 %	SBL FÉD.-PROV. ONTARIO %	QUÉBEC %
RÉSIDENTS PAYANT UN LPR					
État du logement	62,4	51,7	53,9	70,0	80,7
Superficie du log.	62,9	64,0	65,1	71,1	71,1
Frais d'habitation	71,6	71,7	71,6	72,0	79,3
Participation dans la prise de décisions touchant leur logement	64,5	69,9	65,5	67,9	70,6
Protection contre les actes criminels et le vandalisme	50,1	51,8	48,1	54,6	54,1
Emplacement	48,2	62,0	55,8	48,0	59,5
Participation à la vie communautaire	62,2	70,6	63,0	69,3	75,0
Rapport avec les voisins	54,8	64,4	55,2	58,2	47,1
RÉSIDENTS PAYANT UN LNPR					
État du logement	50,5	45,0	53,8	56,3	-
Superficie du log.	54,7	62,6	63,2	67,5	-
Frais d'habitation	33,5	69,0	59,3	35,1	-
Participation dans la prise de décisions touchant leur logement	52,2	66,0	63,9	61,7	-
Protection contre les actes criminels et le vandalisme	34,8	34,4	41,9	42,8	-
Emplacement	42,3	52,9	49,5	45,1	-
Participation à la vie communautaire	53,5	61,5	64,7	59,6	-
Rapport avec les voisins	49,7	55,0	55,4	50,8	-

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

NOTE : [1] Résidents qui constatent une amélioration, exprimés en pourcentage de toutes les personnes ayant répondu à la question (y compris celles qui ont répondu "sans objet").

La moitié supérieure du tableau 7.3 présente les mêmes données pour les résidents payant un LPR afin de jeter de la lumière sur quelques-uns des avantages qui reviennent aux résidents à revenu moins élevé. De façon générale, les résidents payant un LPR signalent des niveaux d'amélioration un peu plus élevés pour chacun des aspects du logement mesuré. Ce résultat n'a

rien d'étonnant étant donné qu'un grand nombre de ces résidents avaient probablement des besoins impérieux lorsqu'ils habitaient leur ancien logement. Fait intéressant, les ménages payant un LPR qui vivent dans des coopératives du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif au Québec sont plus nombreux à avoir indiqué une amélioration de leurs conditions de logement que leurs homologues habitant d'autres coopératives. Il y a toutefois une exception digne de mention, soit au niveau de leurs rapports avec les voisins.

C. Participation des résidents

a) Activités et degré de participation

De par leur nature, les coopératives d'habitation exigent que leur résidents s'engagent à travailler dans une certaine mesure à la gestion et à l'exploitation continue de l'ensemble de logements. Un des avantages tangibles de cette structure de gestion est la possibilité qu'elle offre de réduire au minimum les coûts pécuniaires du logement, mais elle peut aussi devenir un moyen pour certains résidents d'acquérir des compétences et une expérience utiles.

Dans la présente section, nous mesurons le degré de participation des occupants à la gestion de leur coopérative en utilisant la proportion de membres qui font ou ont fait partie de divers comités de la coopérative et le nombre estimatif d'heures par mois que les ménages résidents contribuent aux activités de la coopérative.

Le tableau 7.4 présente une analyse des pourcentages des résidents de coopératives qui font ou ont déjà fait partie de divers comités de gestion de leur coopérative.

Ces données indiquent que le degré de participation des résidents à la gestion des coopératives d'habitation est généralement élevé. Par exemple, les comités d'entretien des coopératives sont ceux pour lesquels on enregistre le taux de participation le plus élevé des résidents. Un peu plus de la moitié des occupants des coopératives des trois versions du programme ont fait partie de ce comité. Une proportion élevée des résidents payant un LNPR ont aussi été membres du conseil d'administration de la coopérative, soit 42,6 p. 100 des occupants des coopératives du PFCH, 53,8 p. 100 des résidents de coopératives relevant de l'article 61 et 56,2 p. 100 des habitants de coopératives relevant de l'article 95. Une proportion considérablement moins grande d'occupants payant un LNPR des coopératives du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif de l'Ontario ont fait partie du conseil d'administration (32,1 p. 100).

TABLEAU 7.4
PARTICIPATION DES OCCUPANTS AUX ACTIVITÉS DES COMITÉS DES COOPÉRATIVES

	OCCUPANTS QUI PARTICIPENT ACTUELLEMENT OU QUI ONT PARTICIPÉ[1]				
	PFCH %	ARTICLE 61 %	ARTICLE 95 %	SBL FÉD.-PROV. ONTARIO %	QUÉBEC %
Membre du conseil					
Résidents payant un LPR	43,5	43,7	44,7	22,5	72,3
Résidents payant un LNPR	42,6	53,8	56,2	32,1	-
Membre du Comité de sélection/de formation					
Résidents payant un LPR	42,0	34,6	37,9	37,0	59,2
Résidents payant un LNPR	34,3	43,4	45,4	21,8	-
Comité des finances					
Résidents payant un LPR	23,8	24,1	29,8	17,5	37,9
Résidents payant un LNPR	30,2	29,3	34,2	16,7	-
Comité d'entretien					
Résidents payant un LPR	48,3	51,8	50,3	46,8	71,9
Résidents payant un LNPR	55,7	59,4	57,4	45,4	-
Comité de sécurité					
Résidents payant un LPR	13,0	11,8	10,7	7,9	31,9
Résidents payant un LNPR	14,1	9,9	13,0	11,9	-
Comité de services communautaires					
Résidents payant un LPR	10,9	15,9	11,1	14,8	14,8
Résidents payant un LNPR	6,9	10,0	9,1	20,3	-
Comité d'activités sociales et récréatives					
Résidents payant un LPR	42,6	45,2	41,1	49,2	40,1
Résidents payant un LNPR	33,1	42,3	39,7	40,4	-
Comité du bulletin					
Résidents payant un LPR	22,2	30,6	23,5	23,2	20,3
Résidents payant un LNPR	18,4	23,8	24,3	27,3	-
Un comité ou plus					
Résidents payant un LPR	85,8	76,3	88,0	85,9	90,2
Résidents payant un LNPR	88,1	87,5	88,2	82,9	-

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

NOTE : [1] Nous avons interprété les réponses "sans objet" comme signifiant que la personne n'a jamais participé aux activités des comités de la coopérative.

Ce sont les comités de sécurité et les comités de services communautaires qui enregistrent les taux de participation les plus faibles, ce qui traduit le fait qu'un grand nombre de coopératives n'ont pas créé de tels comités, comme nous l'avons mentionné au chapitre IX.

Le tableau 7.4 montre aussi les taux de participation aux activités de comités des résidents dont les droits d'occupation sont proportionnés à leur revenu (LPR). De façon générale, ces résultats indiquent que les occupants payant un LPR participent autant ou plus que les autres résidents à la gestion des coopératives d'habitation.

Enfin, le tableau 7.4 montre la fréquence de la participation actuelle ou antérieure des occupants aux activités d'au moins un comité d'une coopérative. En général, ce sont les coopératives du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif au Québec qui enregistrent les taux de participation les plus élevés des occupants payant un LPR, soit 90,2 p. 100, alors que les taux les plus faibles sont ceux des occupants payant un LPR des coopératives relevant de l'article 61 (76,3 p. 100). Les résidents payant un LNPR des coopératives de toutes les versions du programme fédéral affichent à peu près les mêmes taux de participation (88 p. 100).

En examinant le temps consacré aux affaires de la coopérative, nous obtenons un autre indicateur des efforts que les ménages occupants individuels fournissent bénévolement. Le tableau 7.5 présente la répartition du nombre d'heures par mois que les ménages occupants contribuent aux affaires de la coopérative.

De façon générale, une proportion d'environ 70 p. 100 des ménages occupants des coopératives de toutes les versions du programme consacrent de une à dix heures par mois de leur temps aux activités de la coopérative. Un groupe relativement restreint de ménages occupants, allant de 9,6 p. 100 des ménages payant un LNPR des coopératives du PFCH à 10,9 p. 100 des ménages versant un LPR des coopératives relevant de l'article 61, ont déclaré ne consacrer aucun temps aux activités de la coopérative. Cela est compatible avec une constatation antérieure, à savoir que 10 à 25 p. 100 des occupants n'ont jamais fait partie d'un comité.

Environ un ménage occupant sur cinq consacre plus de dix heures par mois aux activités de la coopérative et moins de 10 p. 100 y consacrent plus de 20 heures par mois. De façon générale, les résidents dont les droits d'occupation sont proportionnés à leur revenu contribuent autant d'heures aux affaires de la coopérative que les autres résidents.

Le tableau 7.5 présente aussi le nombre moyen d'heures par mois, par ménage, consacrées aux activités de la coopérative

selon la version du programme et le genre de loyer payé (LPR ou LNPR). Sauf dans le cas des coopératives relevant de l'article 95, les résidents payant un LNPR affichent un degré moyen de participation légèrement supérieur. Le nombre d'heures est plus élevé chez les résidents de coopératives plus neuves (du PFCH et du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif), notamment dans les coopératives du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif au Québec où il s'établit à 12,39 heures, que dans les coopératives plus anciennes (articles 61 et 95). On trouve aussi dans le tableau 7.5 le nombre estimatif total d'heures par mois que les ménages consacrent aux activités des coopératives de chaque version du programme et une estimation de la valeur totale de ces activités (en supposant qu'il s'agit de "travail") évaluée de façon arbitraire à 10 $ l'heure.

On a aussi demandé aux occupants de coopératives d'habitation d'indiquer s'ils consacrent bénévolement à la coopérative plus ou moins de temps qu'ils souhaiteraient. Comme le montre le tableau 7.6, au moins 70 p. 100 des occupants jugent plutôt suffisant le temps qu'ils consacrent à la coopérative. Peu d'occupants ont indiqué qu'ils donnaient trop de temps. Parmi les occupants qui paient un LPR, entre 7,7 p. 100 (article 61) et 11 p. 100 (PFCH) ont indiqué qu'ils consacraient plus de temps qu'ils le souhaitaient. Quant aux occupants qui paient un LNPR, les chiffres varient entre 5,3 p. 100 pour les membres de coopératives relevant de l'article 61, et 13,1 p. 100 pour ceux de coopératives du PFCH.

Par ailleurs, une petite minorité d'occupants ont indiqué qu'ils consacraient moins de temps qu'ils voudraient aux activités de la coopérative. Parmi ceux qui paient un LNPR, 15,9 p. 100 des occupants de coopératives relevant de l'article 95 et 17,5 p. 100 des occupants de coopératives relevant de l'article 61 sont de cet avis; quant à ceux qui paient un LPR, les chiffres varient entre 15,6 p. 100 pour les occupants de coopératives du PFCH et 22,6 p. 100 pour les occupants de coopératives relevant de l'article 61. Toutefois, ces constatations générales laissent supposer que les membres sont habituellement satisfaits du temps qu'ils consacrent aux activités de la coopérative.

Les études de cas ont révélé que la participation à la prise de décisions touchant la coopérative au moyen d'un contrôle démocratique est considérée par les membres comme un des principaux avantages du logement coopératif. La plupart des coopératives ont déclaré que 60 p. 100 des membres, en moyenne, sont des participants actifs aux activités de la coopérative, bien que la participation individuelle puisse fluctuer avec le temps. Il se peut que certains membres participent intensivement aux activités de la coopérative pendant un certain temps et qu'ils aient ensuite besoin de se reposer. Toutefois, on considérait qu'il était souhaitable de

faire une rotation des titulaires de charges au conseil et dans les comités afin que d'autres membres participent davantage. Certaines personnes interrogées ont fait remarquer que la participation était fonction de la sociabilité, c'est-à-dire que les personnes qui veulent des relations sociales participeront plus que celles qui préfèrent une vie plus privée. Certaines personnes ne participeront pas, même si les demandes et les accords d'adhésion insistent sur cette exigence. On était généralement d'accord pour dire que si 60 p. 100 des membres participent, la coopérative pouvait se compter chanceuse.

Trois genres de participation différents sont en cause : premièrement, la participation à la gestion (en étant membre du conseil ou d'un comité); deuxièmement, les activités intéressant tous les membres (comme les assemblées générales des membres et les activités annuelles comme le grand nettoyage du printemps ou les soirées de rencontre); et troisièmement, les activités d'entretien courant. La plupart des études ont révélé que les coopératives n'avaient aucune difficulté à faire participer les gens à la gestion ou aux activités de groupe. Les problèmes surviennent généralement lorsqu'il s'agit de trouver des volontaires et d'en faire la rotation pour les fonctions d'entretien courant. Les difficultés à assurer le partage de la charge de travail fait en sorte que certaines personnes font plus que leur juste part du travail, ce qui peut entraîner leur surmenage et l'épuisement. Certaines coopératives ont embauché du personnel d'entretien salarié pour assurer l'entretien courant des immeubles.

Les difficultés que connaissent les coopératives à obtenir la participation de tous les membres peuvent être attribuées à plusieurs facteurs. Premièrement, les degrés de participation ont tendance à diminuer avec le temps, c'est-à-dire que les membres sont très actifs au début mais perdent de leur dynamisme au fil des ans. Un problème particulier s'est posé dans une coopérative pour personnes âgées où le vieillissement normal des occupants a entraîné une diminution de leurs capacités physiques de participer. Les coopératives hébergeant des familles actives font état de la difficulté pour les membres de trouver le temps nécessaire lorsqu'ils travaillent par roulement, de nuit et les fins de semaines. Deuxièmement, l'intégration de nouveaux membres dans une coopérative existante présente aussi certains problèmes, surtout si la coopérative fonctionne bien ou lorsque les nouveaux membres ne comprennent pas le principe et l'esprit des coopératives comme les membres fondateurs. Troisièmement, certaines coopératives ont éprouvé des difficultés lorsque les pressions en vue de trouver des occupants pour les logements libres les ont poussées à appliquer moins strictement leurs critères de sélection et à accepter des ménages qui n'étaient pas disposés à mettre en pratique les principes du mode de logement coopératif.

TABLEAU 7.5
NIVEAU DE PARTICIPATION DES OCCUPANTS
AUX ACTIVITÉS DE LA COOPÉRATIVE

	HEURES PAR MOIS PAR MÉNAGE				
	PFCH	ARTICLE 61	ARTICLE 95	SBL FÉD.-PROV. ONTARIO	QUÉBEC
0 heure					
Résidents payant un LPR	8,6	15,9	11,1	11,2	8,3
Résidents payant un LNPR	9,6	10,9	10,7	12,7	-
1 à 5 heures					
Résidents payant un LPR	38,9	41,3	41,6	46,5	38,5
Résidents payant un LNPR	37,7	39,3	40,2	30,8	-
6 à 10 heures					
Résidents payant un LPR	31,0	27,6	28,4	24,5	25,4
Résidents payant un LNPR	29,8	31,3	28,0	34,1	-
11 à 15 heures					
Résidents payant un LPR	6,6	5,4	7,5	4,4	12,1
Résidents payant un LNPR	7,9	8,5	1,0	6,2	-
16 à 20 heures					
Résidents payant un LPR	8,3	3,7	6,4	4,2	5,7
Résidents payant un LNPR	7,6	4,3	6,0	7,8	-
Plus de 20 heures					
Résidents payant un LPR	6,6	6,1	5,1	9,2	10,0
Résidents payant un LNPR	7,4	5,8	4,3	8,4	-
Moyenne d'heures par mois					
Résidents payant un LPR	8,82	6,72	7,20	8,40	12,39
Résidents payant un LNPR	9,55	8,37	6,74	9,62	-
Nombre total estimatif d'heures par mois - tous les résidents	61 766	52 339	297 057	22 330	2 670
Valeurs mensuelle estimative de tout le travail "bénévole" à 10 $ l'heure	617 660	523 390	2 970 570	223 300	26 700
Valeur estimative par logement par année	1 089	905	905	1 016	1 430

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Les coopératives ont mis au point plusieurs stratégies pour accroître au maximum la participation des membres. La plupart des coopératives qui ont fait l'objet d'une étude de cas ont mis l'accent sur l'importance des méthodes de sélection initiale des membres. On s'efforce généralement de s'assurer que les personnes choisies sont intéressées au mode de logement coopératif. Une deuxième condition préalable à la participation active des membres anciens et nouveaux est l'importance continuelle qu'il faut accorder à la formation et à l'instruction des membres. Les coopératives qui ont négligé ces fonctions ont souvent de la difficulté à obtenir la participation de tous leurs membres. Certaines coopératives ont investi beaucoup de temps et d'efforts dans la préparation de manuels pour les membres ou d'autres documents d'orientation et de formation et ont encouragé leurs membres à assister à des cours de formation offerts par la coopérative. Troisièmement, certaines coopératives encouragent chaque nouveau membre à se joindre à un comité particulier peu après leur emménagement, alors que d'autres utilisent des feuilles d'inscription qui incitent les gens à proposer leurs services rapidement afin qu'on leur affecte les tâches qu'ils préfèrent. Enfin, on utilise des systèmes de récompense (comme l'envoi de cartes de remerciement, la remise de plaques, l'élection du bénévole du mois et des dîners semestriels en reconnaissance des contributions des membres). Ces mesures semblent avoir été plus efficaces que les systèmes punitifs comme la tenue de registres de présences, la coercition des membres ou l'application rigoureuse de lignes de conduite en matière de participation (par exemple, au moyen de menaces d'expulsion).

TABLEAU 7.6
ÉVALUATION DU TEMPS CONSACRÉ BÉNÉVOLEMENT À LA COOPÉRATIVE
SELON LES OCCUPANTS

	POURCENTAGE D'OCCUPANTS QUI JUGENT LE TEMPS CONSACRÉ BÉNÉVOLEMENT À LA COOPÉRATIVE :		
	EXCESSIF	SUFFISANT	INSUFFISANT
PPCH			
Occupants payant un LPR	11,0	73,5	15,6
Occupants payant un LNPR	13,1	70,5	16,4
ARTICLE 61			
Occupants payant un LPR	7,7	69,7	22,6
Occupants payant un LNPR	5,3	77,2	17,5
ARTICLE 95			
Occupants payant un LPR	8,1	72,8	19,2
Occupants payant un LNPR	9,1	75,1	15,9
SBL FÉDÉRAL-PROVINCIAL (ONTARIO)			
Occupants payant un LPR	8,6	73,3	17,9
Occupants payant un LNPR	15,6	64,2	20,2
SBL FÉDÉRAL-PROVINCIAL (QUÉBEC)			
Occupants payant un LPR	10,0	77,0	13,0
Occupants payant un LNPR	-	-	-

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

b) Avantages de la participation

Certains ont prétendu que le logement coopératif, en tant que forme de logement subventionné, peut offrir aux résidents, et notamment à ceux qui ont un faible revenu, plus d'avantages que d'autres genres de logement social. Dans la présente section, nous examinons les données liées à cette question tirées de l'enquête auprès des occupants de coopératives.

On a demandé aux occupants de coopératives d'indiquer les compétences ou l'expérience qu'ils avaient acquises du fait de leur participation aux affaires de la coopérative. Le tableau 7.7 présente les proportions de résidents qui disent avoir acquis des compétences de divers genres. De façon générale, des proportions plus fortes de résidents ont dit avoir acquis des compétences davantage "sociales". Plus du tiers des résidents de coopératives de toutes les versions au programme ont indiqué avoir acquis des "aptitudes à travailler avec d'autres pour un projet particulier" ou remarqué un "accroissement de la confiance en soi lorsqu'il s'agit de

participer à des réunions ou à des groupes". En plus, près du quart ou plus de tous les occupants croient avoir acquis des "aptitudes à l'organisation (p. ex., organisation de réunions, administration d'un bureau, activités sociales)".

Inversement, un nombre relativement faible de résidents ont indiqué avoir acquis des compétences plus précises, par exemple, en "tenue de livres, gestion financière, établissement de budget, etc." et en "soutien de bureau, secrétariat, etc.", ou avoir appris des "métiers spécialisés", grâce à leur participation à la gestion de la coopérative. Selon la compétence et la version du programme, entre 3,7 et 14,6 p. 100 de tous les résidents ont indiqué avoir acquis une de ces compétences "précises".

Bien qu'une majorité de résidents croient avoir acquis au moins une compétence, des proportions considérables ont dit explicitement que la vie dans une coopérative n'a entraîné l'acquisition d'aucune nouvelle compétence ou connaissance. Dans le cas des résidents payant un LNPR, le pourcentage variait entre de 29,9 p. 100 des occupants de coopératives relevant de l'article 61 et 40,6 p. 100 des résidents de coopératives du PFCH. Plus de 40 p. 100 des résidents de coopératives du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif en Ontario qui payaient un LNPR croient aussi n'avoir acquis aucune nouvelle compétence ou connaissance. Cela porte à croire que les coopératives plus anciennes réussissent mieux à cet égard, peut-être en raison des durées d'occupation plus longues des résidents. Le fait que les résidents de coopératives du PFCH et de coopératives du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif en Ontario aient été moins nombreux à signaler l'acquisition de compétences ou de connaissances individuelles vient aussi appuyer cette hypothèse. On remarque toutefois une exception importante, à savoir que seulement 17,7 p. 100 des résidents de coopératives du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif au Québec ont déclaré n'avoir acquis aucune nouvelle compétence.

Le tableau 7.7 présente aussi les proportions correspondantes de résidents payant des droits d'occupation proportionnés à leur revenu qui disent avoir acquis diverses compétences et connaissances. De façon générale, la fréquence de l'acquisition de compétences parmi les résidents payant un LPR est très semblable à celle des autres occupants. Toutefois, la fréquence de l'acquisition de diverses compétences et connaissances chez les résidents de coopératives du PFCH et de coopératives du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif était plus élevée que dans le cas de leurs homologues payant un LNPR, alors que ces différences n'étaient pas aussi évidentes chez les résidents de coopératives relevant des articles 61 et 95.

TABLEAU 7.7
COMPÉTENCES ACQUISES PAR SUITE DE LA PARTICIPATION AUX ACTIVITÉS DE LA COOPÉRATIVE

	RÉSIDENTS QUI ONT ACQUIS DES COMPÉTENCES				
	PFCH %	ARTICLE 61 %	ARTICLE 95 %	SBL FÉD.-PROV. ONTARIO %	QUÉBEC %
Tenue de livres, gestion financière établissement de budget, etc.					
Résidents payant un LPR	13,4	14,6	16,2	9,8	21,8
Résidents payant un LNPR	15,3	21,6	20,4	6,2	-
Soutien de bureau, secrétariat, etc.					
Résidents payant un LPR	11,5	9,0	11,5	5,5	20,3
Résidents payant un LNPR	8,2	10,6	12,7	6,0	-
Métiers spécialisés					
Résidents payant un LPR	3,7	14,6	5,5	2,9	7,2
Résidents payant un LNPR	5,1	8,3	8,7	0,9	-
Aptitudes à l'organisation					
Résidents payant un LPR	29,5	40,2	34,0	27,6	37,1
Résidents payant un LNPR	24,9	36,1	38,9	28,9	-
Aptitudes à travailler avec d'autres pour un projet particulier					
Résidents payant un LPR	43,0	44,4	42,8	40,7	44,4
Résidents payant un LNPR	35,7	45,9	40,4	29,5	-
Accroissement de la confiance en soi lorsqu'il s'agit de participer à des réunions ou à des groupes					
Résidents payant un LPR	50,2	45,0	47,5	41,8	61,7
Résidents payant un LNPR	35,2	46,3	44,1	24,4	-
Acquisition d'au moins une compétence					
Résidents payant un LPR	69,9	69,1	67,4	63,6	82,3
Résidents payant un LNPR	59,4	70,1	66,7	57,2	-
Acquisition d'aucune nouvelle compétence					
Résidents payant un LPR	30,1	30,9	32,6	36,4	17,7
Résidents payant un LNPR	40,6	29,9	33,3	42,8	-

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Le tableau 7.8 présente d'autres données sur quelques-uns des avantages économiques et sociaux plus tangibles de la vie dans une coopérative. Dans le cadre de l'enquête auprès des

occupants de coopératives, on a demandé aux personnes interrogées d'indiquer si elles croyaient que le fait de vivre dans une coopérative les avait aidées à entreprendre d'autres activités utiles. D'après les réponses données, la vie dans une coopérative n'a pas eu d'effets importants sur l'acquisition de compétences particulières mi sur les activités sur le marché du travail. Les pourcentages de résidents payant un LPR qui ont bénéficié du mode de vie coopératif au niveau des progrès personnels varient entre 1,2 p. 100 des occupants de coopératives du PFCH, qui ont constitué leur propre commerce, et 21,4 p. 100 des occupants de coopératives relevant de l'article 61, qui ont commencé à travailler à l'extérieur du foyer. Dans la plupart des cas, toutefois, la fréquence avec laquelle les résidents payant des droits d'occupation proportionnés à leur revenu ont signalé ces avantages était plus élevée que celle des autres occupants. Les occupants de coopératives du PFCH étaient moins susceptibles que les autres de signaler ces avantages, ce qui est compatible avec les constatations sur cette question dont nous avons déjà fait état.

Dans l'ensemble, entre 27,2 p. 100 (PFCH) et 39,2 p. 100 (article 61) des occupants payant un LPR ont dit avoir obtenu au moins un des quatre genres de bienfaits particuliers. En tout, 31,6 p. 100 des occupants de coopératives relevant de l'article 95, 30,7 p. 100 des habitants de coopératives du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif en Ontario et 33,5 p. 100 des résidents de ces coopératives au Québec ont signalé au moins un des bienfaits figurant dans le tableau 7.8.

TABLEAU 7.8
EFFETS DU MODE D'HABITATION COOPÉRATIF SUR LES OCCUPANTS

	POURCENTAGE DES OCCUPANTS[1]				
	PFCH %	ARTICLE 61 %	ARTICLE 95 %	SBL FÉD.-PROV. ONTARIO %	SBL FÉD.-PROV. QUÉBEC %
Inscription à un cours de formation					
Résidents payant un LPR	15,9	17,7	19,5	17,3	23,0
Résidents payant un LNPR	11,3	15,6	15,2	14,5	-
Obtention d'un diplôme d'études					
Résidents payant un LPR	9,6	13,9	9,1	9,2	15,3
Résidents payant un LNPR	3,8	6,1	5,0	6,1	-
Début d'une carrière à l'extérieur du foyer					
Résidents payant un LPR	9,7	21,4	14,6	13,5	15,1
Résidents payant un LNPR	4,9	11,8	10,9	6,7	-
Constitution de sa propre entreprise					
Résidents payant un LPR	1,2	5,6	4,4	6,3	2,1
Résidents payant un LNPR	1,9	3,0	3,9	6,2	-
Un effet ou plus					
Résidents payant un LPR	27,2	39,2	31,6	30,7	33,5
Résidents payant un LNPR	16,3	25,7	26,5	23,9	-

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

NOTE : [1] En pourcentage de toutes les personnes interrogées (y compris celles qui ont donné la réponse "Sans objet").

Les études de cas ont porté sur plusieurs genres d'avantages du mode de vie coopératif, comprenant non seulement les avantages personnels ou individuels dont il a été question ci-devant, mais aussi les questions de contrôle par les résidents et d'entraide. En ce qui a trait aux avantages pour les membres individuels, les études de cas ont généralement confirmé les constatations s'appuyant sur les données de l'enquête, à savoir que les effets les plus grands se font sentir au niveau des aptitudes en communication, de l'art de parler en public, de la capacité de diriger des réunions et des capacités de gestion et que ce perfectionnement contribue sensiblement à améliorer la confiance en soi et le respect de soi des membres. Les études de cas ont révélé qu'un sentiment de bien-être accru et qu'une meilleure qualité de vie se manifestaient sous forme d'un plus grand respect des autres, d'une tolérance à l'égard de valeurs et de modes de vie différents, de la fierté que les membres tiraient de leur chez

soi, d'un sentiment d'appartenance, d'un esprit communautaire fort, de l'engagement à s'entraider et d'un sentiment général de puissance (se sentir maître d'aspects importants de sa vie). Les personnes âgées faisaient remarquer qu'en vivant dans une coopérative, elles pouvaient contribuer les compétences qu'elles avaient déjà, ce qui les gardait alertes et intéressées à la vie. Les études ont révélé de nombreux cas de croissance et de progrès personnels frappants qui donnent une indication de l'importance de ces effets pour les membres des coopératives.

De plus, le fait que les occupants participent aux affaires de la coopérative et contrôlent ainsi les décisions qui influent sur leur vie est considéré comme un avantage tangible. Les membres se sentaient maîtres de leur coopérative et étaient d'avis que les conseils d'administration représentaient les membres pour les affaires courantes. Les décisions et lignes de conduite importantes étaient soumises au vote des membres. Ces derniers avaient le sentiment de contrôler tous les aspects importants des coopératives, y compris la sélection des membres, l'approbation du budget, les hausses des droits d'occupation, les dépenses et réparations importantes, l'engagement et la mise à pied de membres du personnel, les lignes de conduite, les statuts et les contrats d'occupation. Les avantages de ces contrôles comprennent la participation des occupants à la prise de décisions et à l'élaboration de lignes de conduite, le placement judicieux des fonds excédentaires pour maintenir à un bas niveau les hausses futures des frais, une meilleure compréhension de la gestion et la capacité d'économiser en faisant soi-même le travail et réduire ainsi les frais. Dans quelques cas, certains membres étaient d'avis que les pouvoirs étaient trop centralisés, mais cela s'était produit parce qu'il y avait trop peu d'occupants disposés à remplir des fonctions clés. De toute évidence, il est impossible d'obtenir les avantages de la participation sans une action efficace des membres.

On considérait aussi qu'un important avantage secondaire de la vie dans une coopérative était les grands réseaux informels d'entraide liés à un esprit communautaire fort. Les occupants de coopératives ont tendance à connaître leurs voisins plutôt mieux que, mettons, les locataires sur le marché privé, parce qu'ils doivent travailler ensemble et vivre près les uns des autres. On a donné comme exemple de l'aide fournie par les voisins la garde et la surveillance d'enfants, le magasinage ou la préparation de repas pour les personnes malades et l'interrogation des étrangers comme mesure visant à maintenir l'ordre, ainsi que le soutien moral offert aux familles aux prises avec des problèmes personnels. Il serait possible de trouver un grand nombre de ces formes de soutien dans un quartier conventionnel. Toutefois, les occupants étaient d'avis que les coopératives offraient beaucoup plus de soutien qu'ils n'en avaient connu antérieurement dans des quartiers où les gens ne connaissent même pas leurs voisins.

D. Intégration sociale et diversité de revenus

Les études de cas ont examiné la situation des coopératives en matière de diversité de revenus et d'intégration sociale. Les coopératives ayant fait l'objet de ces études étaient différentes les unes des autres à ces deux égards. Par exemple, les pourcentages de membres bénéficiant d'une aide variaient entre zéro et 15, 25, 50 et plus de 70 p. 100. Parmi ces coopératives, une n'hébergeait que des personnes âgées, d'autres comprenaient des familles monoparentales et traditionnelles, des personnes seules, des couples et des handicapés (certaines hébergeaient aussi des personnes âgées et des familles immigrantes) et d'autres encore accueillaient un large éventail de genres de ménages ainsi que des familles comptant des membres de plusieurs générations, des réfugiés et des sidéens.

Les études de cas ont révélé que, quel que soit le coefficient de membres subventionnés, les occupants de coopératives étaient satisfaits de la diversité de revenus dans leur coopérative. Les membres décrivaient le principe de la diversité de revenus comme étant sain et mettaient l'accent sur les relations généralement harmonieuses (des tensions se manifestaient de temps à autre) entre ménages de divers niveaux de revenu. Ils insistaient sur le fait qu'on ne stigmatisait aucunement les occupants recevant une subvention et que les autres membres n'accordaient aucune importance à la question. Pour employer les termes d'un occupant, personne ne regarde de haut une situation dans laquelle il est possible qu'il se retrouve lui-même le mois ou l'an prochain.

Bien que les entrevues dans le cadre des études de cas aient été conçues de façon à évaluer les avantages de la diversité de revenus pour des ménages de différentes tranches de revenu, les membres des coopératives ont insisté sur les avantages généraux de cette pratique pour tous les résidents, quel que soit leur revenu. Ils étaient d'avis que la diversité de revenus crée des collectivités plus saines (comparativement aux ensembles de logement sociaux ou autres), composées de personnes ayant des perspectives et des idées différentes. On considérait ces conditions comme étant particulièrement favorables pour l'éducation des enfants qui peuvent ainsi apprendre à vivre sans préjugés et dans le respect des autres. La diversité de revenus dans les coopératives est avantageuse parce que les gens ne rivalisent pas les uns avec les autres et parce que tous reçoivent le même traitement, habitent dans des logements du même genre et ont des modes de vie semblables. La diversité de revenus permet aussi aux coopératives de fonctionner financièrement, favorise une diversité de compétences chez les résidents et améliore les réseaux d'entraide et la mise en commun des ressources.

Certaines coopératives ont mentionné deux problèmes que peut poser la diversité de revenus. Premièrement, on a remarqué

dans quelques cas que les membres subventionnés ont tendance à ne pas se proposer aussi souvent que les membres non subventionnés pour remplir les fonctions de la coopérative, alors que les membres à revenu plus élevé ont tendance à comprendre et à promouvoir les principes de l'habitation coopérative plus que les membres à faible revenu. On attribuait ces différences à l'estime de soi moins grande des membres subventionnés et à leur conviction que leur apport n'était pas aussi essentiel puisque la façon dont la coopérative était gérée n'avait pas d'effet sur leur loyer. Une deuxième question soulevée portait sur le fait que les résidents entièrement subventionnés ont un avantage sur les autres parce qu'ils ne partagent pas le fardeau des hausses des droits d'occupation (puisque leurs paiements sont proportionnés à leur revenu). Toutefois, dans la plupart des cas, on avait indiqué que les contributions des occupants à la coopérative ne variaient pas selon le revenu, et les différences relevées n'étaient pas considérées comme une source de problèmes importants.

Certaines coopératives ont un pourcentage plus élevé de membres à faible revenu qu'elles n'ont de logements subventionnés disponibles et les coopératives veulent être en mesure d'aider ces membres en recourant à leurs fonds d'exploitation. Dans certaines coopératives, les gens qui seraient admissibles à une subvention n'en font pas la demande, peut-être par fierté (notamment dans le cas des personnes âgées). En ce qui a trait aux proportions plus élevées de membres à faible revenu, certaines personnes étaient d'avis que si tous les membres étaient des ménages à faible revenu, la coopérative finirait par ressembler à un "ghetto". Dans les régions où des coopératives entièrement subventionnées avaient été créées, les membres de coopératives favorisant la diversité de revenus s'empressaient de faire une distinction entre leur coopérative et ces autres coopératives qui, à leur avis, étaient très différentes et avaient donné un mauvais nom au logement coopératif en raison du déshonneur qui, croit-on, est rattaché aux coopératives dont tous les membres sont nécessiteux.

Les études de cas ont permis de conclure que les coopératives ont très bien réussi à réaliser la diversité de revenus sans polarisation des occupants par tranche de revenu. Le revenu posait peu de problème aux membres; ils considéraient que le besoin de logements abordables et d'une vie communautaire était plus important. La plupart des coopératives étudiées avaient adopté une ligne de conduite visant à maintenir la confidentialité de l'information sur les subventions, afin que les membres ne soient pas au courant du niveau des revenus ou des droits d'occupation de membres individuels.

Certains étaient d'avis qu'il était souhaitable d'établir des collectivités socialement diversifiées. Ils considéraient qu'il était sain de regrouper des familles de différents

genres et des personnes de divers âges, races et milieux et que c'était-là un des points forts du mode d'occupation coopératif. Dans certaines coopératives, on regarde les familles comptant des membres de plusieurs générations différents comme des modèles à émuler par les autres résidents, car elles montrent que des personnes de différentes générations peuvent vivre ensemble et s'appuyer mutuellement. L'engagement ferme à l'égard du mode de vie coopératif est lié au sentiment que tous les membres appartiennent au même groupe social. On décrivait les relations entre membres comme harmonieuses et amicales, presque dénuées de toute tension. La plupart des coopératives étudiées prenaient des mesures en vue d'accueillir un éventail plus large de personnes ayant des besoins spéciaux, comme les handicapés, les sidéens et les réfugiés, conformément à leur engagement de fournir des logements abordables à d'autres groupes de la collectivité locale.

Il se peut que la bonne intégration des membres soit liée aux méthodes utilisées dans la plupart des coopératives pour améliorer les chances de réussite. Entre autres, elles sélectionnent soigneusement les demandeurs pour s'assurer qu'ils comprennent les principes de l'habitation coopérative et qu'ils sont prêts à partager les responsabilités, exigent que les nouveaux membres suivent des séances d'orientation et leur remettent des documents d'orientation, offrent des subventions d'urgence ou de l'aide aux membres qui connaissent des difficultés financières, organisent de fréquentes réunions mondaines et insistent sur le règlement des conflits interpersonnels seul à seul, les personnes en cause ne devant demander une intervention du Conseil ou d'un comité qu'en dernier recours. On a aussi relevé d'autres facteurs qui contribuent à la réussite de l'intégration de ménages de diverses tranches de revenu, comme des lignes de communication et d'information claires à l'intérieur de la coopérative, la présence de modèles à émuler au sein des coopératives et l'existence dans l'ensemble d'aires communes pour les activités sociales. En même temps, les facteurs qui rendent difficile l'intégration des groupes sociaux et des ménages de différentes tranches de revenu comprennent de mauvaises lignes de communication, l'absence de participation des membres aux activités de la coopérative, le manque de respect des autres et des biens personnels, le manque de terrains de jeux pour les enfants et "l'usurpation" des pouvoirs par certains groupes au sein de la coopérative.

Afin d'aider à déterminer les caractéristiques des coopératives et des ménages qui sont le plus souvent liées au développement personnel des résidents à faible revenu, nous avons effectué une série de régressions logistiques de microdonnées de l'enquête auprès des occupants de coopératives. Un objectif particulier de cette analyse est d'évaluer les effets précis de la diversité de revenus sur le bien-être social et économique des occupants à faible revenu. Nous utilisons la méthode de régression logistique afin de

bien contrôler les autres influences possibles sur les progrès personnels des occupants à faible revenu et d'isoler les effets de la diversité de revenus. Cette méthode nous permet aussi de vérifier l'influence qu'ont tout un éventail de caractéristiques des ménages et des coopératives sur le développement personnel des occupants à faible revenu.

Il faut souligner que, étant donné qu'il n'y a pas de véritable groupe de contrôle, il faut prendre soin de ne pas généraliser ces résultats et en arriver ainsi à la conclusion que l'expérience même de la vie dans une coopérative peut entraîner l'acquisition de connaissances utiles sur le plan social. Toutefois, ces résultats nous donnent certaines indications des caractéristiques particulières de différents genres de coopératives et de ménages qui peuvent favoriser l'acquisition de ces connaissances.

Il n'existe pas d'éventail raisonnablement large de degrés de diversité de revenus parmi les coopératives incluses dans l'échantillon de l'enquête auprès des occupants permettant d'évaluer l'effet de cette diversité de revenus sur l'acquisition de compétences par les occupants à faible revenu. Par exemple, tous les résidents de coopératives du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif au Québec faisaient partie de l'échantillon. Toutes ces coopératives accueillent exclusivement des ménages ayant des besoins impérieux. Nous les avons donc incluses, à titre de groupe comparatif, dans la régression logistique.

Nous utilisons comme mesure de la diversité de revenus le pourcentage de résidents de chaque coopérative dont le revenu annuel en 1989 était inférieur au plafond applicable de revenu déterminant les besoins impérieux. L'indicateur peut donc varier entre zéro (là où il n'y a aucun occupant à faible revenu) et 100 p. 100 (dans les coopératives où tous les résidents sont des ménages à faible revenu). L'hypothèse que nous voulons vérifier est la suivante : plus la proportion de résidents à faible revenu d'une coopérative est faible, plus le degré de diversité de revenus est grand, ce qui aurait un effet positif sur les occupants à faible revenu.

Les trois principaux résultats du modèle de régression logistique sont présentés dans le tableau 7.9. Dans la première équation, la variable dépendante utilisée est une variable binaire, à savoir si un ménage particulier croit ou non avoir acquis une nouvelle compétence par suite de sa participation aux activités de la coopérative. Cet indicateur est directement tiré de la liste de compétences présentée dans le tableau 7.7. Comme dans toutes les équations de la régression, seuls les ménages dont les revenus étaient inférieurs au PRBI en 1989 sont inclus dans cette analyse. La deuxième équation du tableau 7.9 utilise une variable dépendante, à savoir si la vie dans une coopérative a aidé un membre du ménage à s'inscrire à un cours de formation, à

obtenir un diplôme d'études, à commencer à travailler à l'extérieur du foyer ou à constituer son propre commerce. Enfin, comme variable dépendante de la troisième équation, nous utilisons le critère de la satisfaction ou de l'insatisfaction du ménage au regard de ses conditions de logement globales.

Mis à part l'indicateur du degré de diversité de revenus à l'intérieur de la coopérative, qui est continu et peut varier entre zéro et 100 p. 100, d'autres variables explicatives comprennent la durée d'occupation du logement coopératif, la taille de la coopérative (nombre de logements), l'âge du chef du ménage, si le chef du ménage ou le conjoint ont fait des études postsecondaires, le nombre moyen d'heures par mois que le ménage consacre aux activités de la coopérative et les variables auxiliaires représentant les versions du programme de logement coopératif et les cinq régions.

Les résultats de la régression logistique présentés dans le tableau 7.9 n'ont pu faire ressortir aucun lien statistiquement discernable entre le degré de diversité de revenus d'une coopérative et la probabilité que les occupants à faible revenu affirment avoir acquis une ou plusieurs compétences utiles sur le plan social. Il n'a pas non plus été possible d'établir un lien entre le degré de diversité de revenus et la probabilité que les occupants fassent des études ou entreprennent une formation ou une carrière. Toutefois, plus la durée d'occupation d'un logement de la coopérative est longue, plus on consacre de temps aux activités de la coopérative et plus le chef du ménage est jeune, plus il est probable que l'une ou l'autre de ces deux éventualités se produise. En outre, la taille de la coopérative est inversement proportionnelle à l'acquisition d'une compétence ou plus, et les études postsecondaires, même incomplètes, d'un membre du ménage sont positivement liées au fait qu'un membre du ménage ait poursuivi sa formation, ses études ou ait entrepris une carrière en raison de l'occupation d'un logement coopératif. Toutefois, comme le montre la troisième équation de la régression, il existe une relation positive et statistiquement significative entre le degré de diversité de revenus et le fait qu'un ménage se dise "très satisfait", globalement, de son logement.

TABLEAU 7.9
RÉSULTATS DE LA RÉGRESSION LOGISTIQUE SUR LES DÉTERMINANTS DES BIENFAITS DU LOGEMENT COOPÉRATIF

VARIABLE DÉPENDANTE	COEFFICIENT BETA ET DEGRÉ DE PROBABILITÉ 1 COMPÉTENCES ACQUISES	2 FORMATION, ÉTUDES, CARRIÈRE	3 TRÈS SATISFAIT DU LOGEMENT
Valeur de base	0,889 (0,005)*	0,503 (0,129)	0,518 (0,589)
Durée d'occupation du logement coopératif	0,097 (0,000)*	0,070 (0,000)*	-0,044 (0,003)*
Taille de la coopérative (log.)	-0,007 (0,000)*	-0,001 (0,266)	0,0004 (0,729)
Âge du chef	-0,012 (0,000)*	-0,034 (0,000)*	0,023 (0,000)*
Diversité de revenus (pourcentage d'occupants en deçà du PRBI)	-0,440 (0,160)	0,017 (0,958)	-1,097 (0,000)*
Études postsecondaires (0,1)	0,094 (0,324)	0,602 (0,000)*	-0,087 (0,327)
Revenu du ménage (000 $)	0,0002 (0,984)	-0,039 (0,008)*	-0,007 (0,356)
Heures par mois pour activités de la coopérative	0,084 (0,000)*	0,026 (0,000)*	0,008 (0,104)
Article 95 (0,1)	-0,073 (0,557)	0,316 (0,019)*	0,314 (0,007)*
Article 61 (0,1)	-0,364 (0,025)*	0,170 (0,338)	0,397 (0,011)*
Féd.-prov. SBL (Ontario) (0,1)	0,299 (0,197)	0,029 (0,905)	0,394 (0,069)
Féd.-prov. SBL (Québec) (0,1)	0,571 (0,128)	1,262 (0,000)*	0,203 (0,448)
Région de l'Atlantique (0,1)	-0,114 (0,474)	-0,270 (0,112)	0,102 (0,505)
Région du Québec (0,1)	0,407 (0,027)*	-0,818 (0,000)*	-0,191 (0,244)
Région de l'Ontario (0,1)	0,022 (0,887)	-0,019 (0,906)	-0,274 (0,064)
Région des Prairies (0,1)	-0,086 (0,538)	-0,113 (0,413)	-0,101 (0,454)
-2 log rapport de vraisemblance (probabilité)	2 832,8 (0,0)	2 565,0 (0,0)	3 208,2 (0,0)

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.
NOTE : * Statistiquement significatif selon le critère de 95 p. 100.

Nous avons aussi vérifié seules les diverses composantes de la variable dépendante comprise dans les deux premières équations de la régression pour déterminer si elles étaient liées au degré de diversité de revenus d'une coopérative. Parmi les six genres de compétences énumérées dans le tableau 7.7, nous avons obtenu un coefficient significatif pour une compétence seulement, soit la capacité de travailler avec d'autres à un projet particulier. La probabilité que des occupants à faible revenu de coopératives ayant une proportion moins grande d'autres résidents à faible revenu aient déclaré avoir acquis cette compétence était plus grande. Le degré de diversité de revenus n'aidait pas de façon significative les occupants à entreprendre l'une ou l'autre des activités énumérées dans le tableau 7.8, pas plus qu'il n'était lié à l'amélioration perçue du bien-être économique des occupants.

Enfin, les trois équations de régression présentées dans le tableau 7.9 ont été recalculées au moyen d'une version rajustée de l'indicateur de diversité des revenus. De continue (s'échelonnant de 0 à 100 p. 100), cette variable est devenue dichotomique (0,1), indiquant alors si l'ensemble applique ou non le principe de diversité de revenus. Pour ce faire, on a établi des critères de diversité de 40, 50, 60 et 70 p. 100 d'occupants payant un LNPR dans chaque ensemble. Tous les résultats relatifs à l'importance du paramètre de diversité de revenus se sont répétés, ce qui laisse supposer qu'ils sont valables.

E. Effets sur la collectivité

Certains ont prétendu que les coopératives offrent la possibilité de faire un apport positif et bénéfique dans les collectivités où elles sont situées. L'enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation et les études de cas de coopératives ont permis d'examiner l'étendue et les genres de relations entre les coopératives d'habitation et la collectivité locale. Nous examinons trois indicateurs se fondant sur les données de l'enquête, soit la mesure dans laquelle les coopératives ont mis sur pied des services pour les résidents, la participation des occupants des coopératives à l'organisation de services dans la collectivité locale à l'extérieur de la coopérative et les évaluations des relations entre les coopératives et les collectivités avoisinantes.

Certaines coopératives ont organisé des services pour leurs propres occupants, comme des garderies, des services de garde de jeunes enfants, des banques alimentaires, etc. Ces services répondent aux besoins des occupants des coopératives, mais ils peuvent aussi avoir pour effet de rendre les résidents autonomes par rapport aux services offerts par la collectivité locale. Le tableau 7.10 montre qu'une minorité de coopératives ont mis sur pied ou ont l'intention d'offrir des services de ce genre. Les données indiquent que les coopératives avaient plutôt tendance à offrir des ateliers d'échange de compétences et de formation. Près du quart des coopératives ont déclaré avoir mis sur pied des

services de formation et près de la moitié des coopératives du PFCH avaient l'intention d'offrir des services de ce genre.

TABLEAU 7.10
COOPÉRATIVES AYANT MIS OU PRÉVOYANT METTRE SUR PIED DES SERVICES POUR LEUR PROPRES OCCUPANTS, SELON LA VERSION DU PROGRAMME

	ENSEMBLES PFCH %	ENSEMBLES ARTICLE 61 %	ENSEMBLES ARTICLE 95 %	ENSEMBLES SBL FÉD.-PROV.[1] %
SERVICES MIS SUR PIED				
Garderie de coopérative	2,9	3,5	3,2	4,0
Garde de jeunes enfants	10,2	11,0	11,3	15,1
Banque alimentaire	2,2	1,1	2,2	7,7
Covoiturage	4,2	4,2	4,7	3,3
Échange de compétences	17,2	20,2	20,2	17,3
Ateliers de formation	25,0	29,8	26,8	33,3
SERVICES PRÉVUS				
Garderie de coopérative	7,8	3,2	3,7	14,3
Garde de jeunes enfants	12,7	4,9	5,2	11,9
Banque alimentaire	4,8	1,9	2,8	10,7
Covoiturage	8,5	1,0	1,7	3,3
Échange de compétences	29,2	13,7	15,4	31,4
Ateliers de formation	45,6	17,6	24,9	40,4

SOURCE : Enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

NOTE : [1] Le nombre d'observations au Québec était insuffisant pour permettre la désagrégation par province.

Deuxièmement, certaines coopératives ont pris part à la planification de services, d'agréments ou d'activités sociales dans la collectivité locale à l'extérieur de la coopérative. Selon les coordonnateurs et gestionnaires, 37 p. 100 des coopératives du PFCH, 40 p. 100 des ensembles de l'article 95 et 57 p. 100 des coopératives relevant de l'article 61 étaient très engagés dans la collectivité locale (tableau 7.11). Ces données semblent indiquer une tendance à l'accroissement de la participation avec le temps, au fur et à mesure que les coopératives prennent leur place dans la collectivité. Fait intéressant, les coopératives du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif d'après 1985 étaient un peu plus engagées dans la collectivité locale que les coopératives du PFCH (45,8 p. 100 des gestionnaires et coordonnateurs de ces ensembles étaient d'avis que les occupants participaient activement à la vie de la collectivité). Dans une faible proportion d'ensembles, les personnes interrogées ont indiqué que les membres de la

coopérative n'étaient pas du tout engagés dans la collectivité. C'était le cas dans environ 14 p. 100 des ensembles relevant des articles 61 et 95 et de 20 p. 100 des coopératives du PFCH, à comparer à 11 p. 100 des coopératives du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif d'après 1985. Une faible proportion de gestionnaires et coordonnateurs ont dit qu'ils ne savaient pas dans quelle mesure les occupants de la coopérative participaient à la vie de la collectivité locale.

TABLEAU 7.11
PARTICIPATION DES OCCUPANTS DES COOPÉRATIVES À LA PLANIFICATION DE SERVICES, D'AGRÉMENTS OU D'ACTIVITÉS SOCIALES DANS LA COLLECTIVITÉ LOCALE, SELON LA VERSION DU PROGRAMME

DEGRÉ DE PARTICIPATION	ENSEMBLES PFCH %	ENSEMBLES ARTICLE 61 %	ENSEMBLES ARTICLE 95 %	ENSEMBLES SBL FÉD.-PROV. %
Très engagés	7,4	10,8	7,6	7,7
Engagés	29,5	45,8	32,6	38,1
Pas très engagés	30,6	24,4	34,8	31,3
Pas du tout engagés	20,0	12,9	13,6	11,5
Ne sais pas	12,5	6,1	11,4	11,5

SOURCE : Enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Troisièmement, on a demandé aux gestionnaires et coordonnateurs d'évaluer la nature générale des relations entre les occupants de la coopérative et la collectivité locale selon divers facteurs, comme le montre le tableau 7.12. Dans plus de 90 p. 100 des cas, l'existence d'un quartier résidentiel avoisinant permettait cette évaluation. De façon générale, les résultats indiquent l'existence de relations assez positives entre les résidents des coopératives et la collectivité avoisinante. Dans le cas de 57 à 69 p. 100 des coopératives, les gestionnaires et coordonnateurs ont déclaré que les occupants étaient très actifs ou assez actifs au sein de la collectivité locale, de ses écoles, clubs et services et, dans 50 à 78 p. 100 des coopératives, que les occupants et les résidents de la collectivité se mêlaient souvent les uns aux autres. Les résidents de 70 à 80 p. 100 des coopératives avaient régulièrement accès aux services sociaux et communautaires locaux. Néanmoins, il semble y avoir un petit nombre de coopératives qui connaissent certaines difficultés ou font face à des barrières entre elles et la collectivité locale.

TABLEAU 7.12
INDICATEURS DES RELATIONS COOPÉRATIVE-COLLECTIVITÉ[1]

FACTEURS	POURCENTAGE DES ENSEMBLES AYANT DONNÉ DES RÉPONSES POSITIVES							
	PFCH		ARTICLE 61		ARTICLE 95		SBL FÉD.-PROV.	
INDICATIONS DE RELATIONS POSITIVES								
Les occupants de la coopérative s'intéressent de près à la collectivité avoisinante, à ses écoles et à ses clubs, ainsi qu'aux services offerts.	57,0	(25,6)	68,4	(14,9)	65,9	(16,1)	68,7	(3,8)
Les membres de la collectivité avoisinante rencontrent librement et régulièrement les occupants de la coopérative.	50,7	(18,2)	78,0	(6,2)	63,3	(13,3)	50,3	(10,4)
Des services communautaires et sociaux sont régulièrement offerts aux occupants de la coopérative.	69,6	(13,0)	68,6	(11,2)	71,0	(13,8)	84,5	(9,6)
INDICATIONS DE RELATIONS NÉGATIVES								
Il existe des barrières sociales importantes entre les occupants de la coopérative et la collectivité avoisinante.	18,5	(13,4)	20,0	(14,5)	16,6	(12,6)	37,0	(10,8)
Les occupants de la coopérative éprouvent beaucoup de difficultés à utiliser les services communautaires et sociaux offerts à l'extérieur de la coopérative.	8,8	(20,0)	12,6	(18,1)	9,2	(16,2)	23,7	(14,1)
AUTRES INDICATEURS								
La coopérative est une "collectivité" en soi qui nécessite et utilise peu de services de l'extérieur.	21,6	(9,3)	25,4	(4,4)	24,9	(6,3)	42,2	(7,4)
La coopérative est située dans un secteur éloigné de toute autre collectivité résidentielle.	5,8	(2,8)	7,4	(1,0)	6,8	(1,6)	3,0	(3,7)

SOURCE : Enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

NOTE : [1] Pourcentage des personnes interrogées qui ont répondu "pure vérité" et "près de la vérité" à la série d'énoncés sur la coopérative. Les pourcentages indiqués sont les pourcentages de toutes les personnes interrogées et n'ont pas été redressés pour exclure les réponses "ne sait pas". Les pourcentages de gestionnaires et coordonnateurs qui ont répondu "ne sais pas" sont indiqués entre parenthèses.

On a signalé qu'il existait certaines barrières sociales qui limitaient l'interaction dans 17 à 20 p. 100 des coopératives fédérales et dans 37,0 p. 100 des coopératives du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif.

Deux points ressortent du tableau 7.12. Premièrement, les coopératives plus anciennes (articles 61 et 95) semblent, dans l'ensemble, avoir de meilleures relations avec la collectivité et elles sont moins nombreuses que les coopératives plus nouvelles à connaître des difficultés. Cela indique peut-être que les relations coopérative- collectivité évoluent et s'améliorent avec le temps, au fur et à mesure que la coopérative s'intègre dans la collectivité locale. Deuxièmement, il semble que les coopératives du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif connaissent plus souvent des difficultés et sont moins bien acceptées dans les collectivités locales que les autres coopératives. Les occupants de ces coopératives ont de la difficulté à accéder à des services communautaires et sociaux et font face à des barrières sociales importantes dans la collectivité avoisinante. Aussi, ces coopératives semblent plus souvent être des collectivités autonomes (40 p. 100, à comparer à environ 25 p. 100 dans le cas des autres coopératives).

La mesure dans laquelle les coopératives sont des collectivités en soi qui ont besoin de peu de services et n'en utilisent que peu en dehors de leurs limites n'est pas forcément un indicateur positif ou négatif. Par exemple, l'autonomie peut venir d'un esprit coopératif fort et de l'existence de services et de système de soutien pour les membres, ou encore, il se peut que les résidents aient besoin de peu de services. Par contre, il se peut que l'autonomie soit le reflet d'une collectivité repliée sur elle-même et isolée, qui n'a pas saisi les possibilités d'une participation positive à la vie de la collectivité locale. De façon générale, les résultats indiquent un degré assez élevé d'acceptation par la collectivité locale, une ouverture d'esprit et une participation des occupants de coopératives à la vie de la collectivité locale. Les études de cas de coopératives particulières visaient à examiner de façon plus approfondie les relations entre les coopératives et la collectivité afin d'aider à évaluer les effets de ces ensembles d'habitation.

Les études de cas ont permis d'examiner divers genres d'interaction entre les coopératives et la collectivité, y compris le partage des ressources et des services et installations, l'engagement dans les mêmes organismes et la participation aux mêmes événements. On a étudié à la fois l'interaction individuelle et l'interaction collective et mené des entrevues avec des informateurs clés de la collectivité ainsi qu'avec des résidents de la coopérative.

Les résultats des études de cas laissent entendre que la priorité des coopératives d'habitation était de renforcer la vie communautaire à l'intérieur de la coopérative. À son meilleur, cette façon de voir se traduisait par un rôle actif de la coopérative dans la collectivité élargie. Toutefois, dans certains cas, l'engagement à l'égard de buts internes a eu tendance à créer une "insularité" qui, tout en contribuant à consolider la coopérative, avait aussi comme effet de l'isoler de la collectivité locale. Dans certains cas, cette insularité a entraîné une mauvaise compréhension des principes du logement coopératif, ce qui a créé des tensions entre la coopérative et la collectivité. La qualité de l'interaction coopérative-collectivité ne semblait pas dépendre du genre de quartier dans lequel le logement était situé. Les coopératives étudiées étaient situées dans toutes sortes de quartiers, dont certains à forte criminalité et densité de population, et d'autres, prestigieux et peuplés de ménages à revenu élevé. Pourtant, il y avait des coopératives bien intégrées dans chaque genre de quartier. Les facteurs les plus importants qui influaient sur l'interaction des coopératives et de la collectivité était la mesure dans laquelle les membres des coopératives et les résidents de la collectivité étaient disposés à se rencontrer et la disponibilité d'installations à l'intérieur de la coopérative ou de la collectivité où une interaction sociale pouvait avoir lieu. Les attitudes à l'égard de la participation à la vie de la collectivité variaient énormément, certains résidents y étant favorables et d'autres pas. Ceux qui préféraient l'isolement étaient d'avis qu'ils avaient suffisamment de travail à faire dans la coopérative sans s'engager en plus dans des activités communautaires.

On a relevé divers facteurs qui avaient tendance à encourager ou à décourager les rapports entre les coopératives et la collectivité. L'intégration était meilleure lorsque la coopérative bénéficiait de l'appui de l'administration municipale locale, que ses immeubles et terrains s'harmonisaient avec ceux de la collectivité (au niveau de l'architecture, de l'âge, de l'entretien et de la taille), qu'elle n'était pas isolationniste, participait aux activités communautaires et encourageait les membres de la collectivité à participer aux activités de la coopérative et à utiliser ses installations, qu'elle considérait le quartier comme un milieu sûr et qu'elle entreprenait des projets conjointement avec la collectivité locale.

Par contre, les relations entre la coopérative et la collectivité étaient plus difficiles lorsque le manque d'installations dans la coopérative entraînait la surutilisation des installations de la collectivité, qu'il y avait déjà des pénuries d'installations communautaires ou un manque d'activités communautaires, que les immeubles de la coopérative n'étaient pas compatibles avec la densité, la taille des immeubles, l'architecture ou les moyens financiers

du quartier et lorsque la collectivité locale comprenait mal les principes du logement coopératif. On note avec intérêt que les coopératives ayant peu de contacts avec des groupes de ressources techniques pour les coopératives d'habitation où qui n'étaient pas membres d'une organisation locale de coopératives d'habitation semblaient avoir plus de difficulté à s'intégrer dans le quartier. Les études de cas ont fait ressortir tout un éventail d'attitudes différentes chez les résidents des quartiers avoisinants, certains les acceptant et les appréciant (comme le démontre l'observation d'un d'entre eux à l'effet que les coopératives font de bons voisins) et d'autres, moins nombreux, qui considéraient les coopératives comme semblables aux logements publics qui réduisaient la valeur des propriétés voisines ou avaient de nombreux problèmes sociaux. L'isolement relatif de certaines coopératives, dont quelques-unes ont peut-être été aux prises avec leurs propres difficultés internes, a probablement rendu l'intégration dans les collectivités locales encore plus difficile.

Les données rassemblées dans cette section donnent à penser qu'il faut multiplier les efforts pour accroître la conscience et la connaissance que le public a du logement coopératif et de ce qui le distingue d'autres formes de logement social et public. De toute évidence, les coopératives ont dans certaines situations eu de la difficulté à se faire accepter pleinement dans les quartiers et les effets des coopératives sur les collectivités n'ont pas été aussi considérables qu'on ne l'avait laissé entendre précédemment.

F. Innovation

On a parfois cru que le logement coopératif jouait un rôle novateur dans la création de nouvelles solutions profitant à d'autres secteurs du logement. L'évaluation cherche à déterminer quel rôle joue le secteur coopératif d'idées et de méthodes novatrices en vue de produire des logements sans but lucratif. Dans l'enquête menée auprès des fédérations de coopératives d'habitation et des groupes de ressources techniques et l'enquête auprès des succursales de la SCHL, on demandait aux répondants de formuler des commentaires sur toute innovation déjà créée, les facteurs qui encouragent l'innovation, et les façons d'améliorer le PFCH pour stimuler l'innovation.

Les groupes de ressources techniques ont relevé plusieurs approches globales et de nombreux aspects propres au logement coopératif qui, selon eux, constituaient d'importantes innovations dans ce secteur du logement. Les répondants ont indiqué que le secteur coopératif a joué un rôle important dans la production de logements abordables, et que l'on commence, dans les secteurs du logement sans but lucratif et du logement public, à faire participer les occupants à la gestion de leur logement. Le programme d'éducation des

adultes associé au modèle coopératif a eu beaucoup de succès à l'échelle internationale. Selon certains répondants, l'innovation la plus importante est le nouveau mode d'occupation qui permet l'autogestion et le contrôle par les occupants. De plus, les répondants estiment que le Canada a réussi à créer un secteur distinct, capable de gérer et d'appuyer la production de logements au niveau communautaire.

Parmi les innovations propres au logement coopératif, la plupart des répondants ont souligné l'utilisation du PHI dans le cadre du PFCH, la grande importance accordée aux groupes ayant des besoins spéciaux et la diversité de revenus. Ces trois innovations ont aussi été celles qui revenaient le plus souvent dans les commentaires des succursales SCHL à ce sujet. Le secteur coopératif s'est engagé à répondre à de nombreux types de besoins spéciaux et à favoriser l'intégration sociale de tous les groupes en matière de logement. Les coopératives ont pu offrir des services de garderie pour les parents qui travaillent, des ensembles axés sur les besoins des femmes âgées et des aînés, ainsi que des logements pour adultes que l'on peut occuper jusqu'à la fin de ses jours. Récemment, le premier ensemble entièrement accessible a été mis sur pied par une coopérative, et la première coopérative à être créée sans aide fédérale a été construite. Dans certaines régions, les coopératives se sont intéressées aux besoins de logement particuliers des personnes atteintes du SIDA, et se sont attaquées aux problèmes d'alphabétisation. On a aussi mentionné plusieurs innovations particulières touchant la conception, comme la production de logements plus grands, munis de deux salles de bain et permettant à deux familles monoparentales de partager le logement et de s'entraider, des corridors donnant accès à un mi-étage pour économiser sur les coûts d'ascenseurs, et la conservation de l'énergie. Les coopératives se sont aussi intéressées aux questions de conservation et d'environnement telles que le recyclage et le compostage aux sein des collectivités.

Parmi les facteurs qui favorisent l'innovation dans le secteur coopératif, ceux les plus souvent mentionnés sont la solide organisation du secteur mise sur pied grâce au financement des groupes de ressources techniques et des organismes, la créativité des personnes oeuvrant dans le secteur, ainsi que les pressions qu'entraîne le fonctionnement d'une coopérative avec des budgets restreints et le besoin inhérent de contrôler les coûts. De plus, la détermination des coopératives à faire participer les occupants, leur désir de satisfaire les besoins des clients et des membres, et leur engagement social, ont été considérés comme des facteurs déterminants.

Les répondants ont suggéré plusieurs moyens d'améliorer le PFCH pour encourager l'innovation dans ce secteur. Parmi les propositions formulées, on note la nécessité d'offrir des primes d'encouragement pour les projets spéciaux, la flexibilité dans les règlements régissant la conception et les

genres de logements, et l'obtention de fonds grâce au financement pour la préparation de projets en vue d'explorer les idées novatrices. Certains ont suggéré l'utilité d'appuyer les entreprises conjointes avec les gouvernements provinciaux et les projets de démonstration. On a proposé, entre autres, la formation d'un comité permanent, composé de représentants de la SCHL et de la FHC, dont le mandat serait d'envisager de nouvelles méthodes et d'étudier des moyens d'améliorer la collaboration. Enfin, on a suggéré d'utiliser les réserves accumulées par les coopératives pour produire plus de logements coopératifs.

Ces commentaires laissent entendre que le secteur coopératif s'estime innovateur dans la production de logements, à la fois aux niveaux des programmes et de la conception de projets. Enfin, il est évident qu'on peut encore augmenter les possibilités d'innover dans le secteur coopératif.

G. Résumé

En comparaison avec d'autres groupes, les occupants de coopératives de toutes les versions du programme semblent extrêmement satisfaits de leur logement et de leur milieu de vie. Toutefois, parmi les différentes versions du programme fédéral de logement coopératif, c'est dans les coopératives du PFCH que les résidents semblent les moins satisfaits.

Lorsqu'ils comparent leur logement actuel à leur ancien logement, les occupants de coopératives sont généralement d'avis que la plupart des aspects de leur situation en matière de logement s'étaient améliorés depuis qu'ils habitaient dans une coopérative. Ici encore, les occupants de coopératives du PFCH étaient moins susceptibles que les occupants de coopératives des autres versions du programme à considérer que leur logement actuel était mieux que le précédent.

La grande majorité des occupants de coopératives participent d'une façon quelconque à l'exploitation et aux activités de la coopérative. Une faible minorité seulement d'occupants ont signalé soit aucune participation, soit des degrés de participation très élevés, et il semble que les occupants dont les droits d'occupation sont proportionnés à leur revenu participent autant que les autres occupants. Dans l'ensemble, la plupart des occupants sont satisfaits de leur degré de participation.

La plupart des résidents considèrent qu'ils ont acquis des compétences ou une expérience utiles en participant aux activités de la coopérative. Les données donnent à entendre que cette perception est fonction de l'importance des efforts que les occupants consacrent aux activités de la coopérative ainsi qu'à leur engagement. Toutefois, il a été impossible d'établir une corrélation statistique avec l'acquisition de

ces compétences et de cette expérience, d'une part, et le degré de diversité de revenus à l'intérieur des coopératives.

Bien que les études de cas n'aient permis d'étudier de façon détaillée qu'un petit nombre de coopératives, les résultats indiquent qu'une grande diversité de revenus est possible dans ces ensembles sans qu'il y ait polarisation des ménages par tranche de revenu. Le revenu semble être une préoccupation moins importante que le désir de répondre au besoin de logements abordables et de créer une ambiance de vie communautaire dans les coopératives. Selon ces études de cas, l'intégration sociale est probablement une question plus importante pour les coopératives. Les coopératives étudiées comprenaient diverses combinaisons de genres de familles et de groupes ayant des besoins spéciaux. De façon générale, les études de cas ont révélé que les coopératives réussissent à intégrer divers genres de ménages sans que cela provoque des tensions. L'esprit communautaire et le sentiment d'appartenir à la coopérative semblent l'emporter sur les différences et créent le sentiment que tous font partie du même groupe social. Les occupants insistent sur le rôle important que joue la diversité sociale et de revenus dans la création de collectivités saines.

Les données relatives à l'effet des coopératives sur les collectivités sont quelque peu contradictoires. Les constatations des études de cas laissent entendre que les coopératives accordent la priorité au raffermissement de l'esprit communautaire à l'intérieur de la coopérative. Bien que les occupants des coopératives utilisent les installations de la collectivité locale et participent à la vie de cette dernière, et que, dans certains cas, les résidents de l'extérieur soient encouragés à utiliser les installations et à participer aux activités de la coopérative, certaines coopératives ont tendance à être quelque peu isolées de la collectivité avoisinante de sorte que leurs effets sur elle sont minimes.

VIII APPLICATION DU PROGRAMME FÉDÉRAL DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

A. Introduction

L'application du Programme fédéral des coopératives d'habitation (PFCH) découle des efforts combinés du personnel de la SCHL chargé de l'application du programme, des coopératives elles-mêmes, et des fédérations de coopératives d'habitation et des groupes de ressources techniques qui fournissent aux coopératives des services de consultation.

Le présent chapitre examine trois points d'intérêt de l'évaluation : la section B étudie l'efficacité de l'application du PFCH par la SCHL et les groupes de ressources techniques pour les coopératives d'habitation; la section C, quant à elle, passe en revue le rôle et l'efficacité du financement pour la préparation de projets dans l'application du programme; la section D, enfin, traite de la pertinence et des avantages des contributions au soutien du secteur, versées par les coopératives d'habitation financées en vertu du PFCH.

L'examen de ces trois points s'est inspiré des résultats de deux enquêtes, à savoir, l'enquête auprès des fédérations de coopératives d'habitation et des groupes de ressources techniques, et l'Enquête auprès des succursales de la SCHL. Des quatorze fédérations et quatre-vingt-un groupes de ressources techniques interrogés, dix fédérations et cinquante et un groupes ont retourné le questionnaire, ce qui correspond à un taux de réponse de 63 p. 100. L'Enquête auprès des succursales de la SCHL, quant à elle, comportait deux parties: l'une à remplir par le personnel chargé de l'application des programmes, et l'autre, par le personnel responsable de la gestion du portefeuille. Trente des quarante-neuf succursales et bureaux de la SCHL ont appliqué le PFCH de façon active. Des bureaux et succursales interrogés, 67 p. 100 ont répondu à l'enquête. Les questionnaires offraient la possibilité d'inscrire des commentaires, et la section E du présent chapitre résume les principales observations formulées.

B. Efficacité de l'application du programme

La SCHL s'occupe, de façon générale, de l'application du PFCH; pour ce faire, elle a recours aux groupes de ressources techniques pour les coopératives d'habitation, qui fournissent connaissances et conseils aux coopératives désireuses de mettre un projet sur pied. Généralement, ces groupes de ressources techniques prêtent leur appui à l'élaboration de propositions, à la mise en place de l'organisation coopérative, à la gestion financière de la phase de l'élaboration du projet, et à la gestion de la propriété durant les six premiers mois d'occupation. Certains groupes offrent, aux coopératives établies qui en font la demande, des services permanents de gestion et des conseils. L'évaluation

a passé en revue le rôle joué par les groupes de ressources techniques dans l'application du programme, l'efficacité de l'application du programme par la SCHL, y compris le processus de sélection des projets, et examiné les facteurs qui rendent l'application du programme efficace.

Profil des fédérations de coopératives d'habitation et des groupes de ressources techniques

Avant de traiter des activités et de l'efficacité de l'application du programme, cette section présente un profil des coopératives et des groupes de ressources techniques, quant à leur nature, leurs affiliations et leur composition.

L'enquête auprès des fédérations de coopératives d'habitation et des groupes de ressources techniques a révélé que les deux tiers des fédérations et groupes interrogés étaient des organismes sans but lucratif entre les mains d'une coopérative, de la collectivité ou de ses employés, qu'environ 20 p. 100 étaient des fédérations de coopératives d'habitation, près de 8 p. 100, des sociétés privées à but lucratif, tandis que le reste représentait divers autres types de coopératives ou de filiales d'organismes sans but lucratif.

La plupart des groupes de ressources techniques participaient activement à la promotion du logement coopératif avant 1985. Comme l'indique le tableau 8.1, près de 44 p. 100 des groupes y participaient activement avant 1981, et 33,3 p. 100 ont commencé leur participation active entre 1981 et 1985. Néanmoins, près de 23 p. 100 des groupes interrogés avaient commencé à offrir des services aux coopératives d'habitation depuis la création du PFCH.

TABLEAU 8.1
DÉBUT DE LA PARTICIPATION DES GROUPES DE RESSOURCES TECHNIQUES À LA PRODUCTION DE COOPÉRATIVES

ANNÉE	POURCENTAGE	Nbre
Avant 1981	43,8	21
De 1981 à 1985	33,3	16
Après 1985	22,9	11
TOUS LES GROUPES	100,0	48

SOURCE : Enquête auprès des fédérations de coopératives d'habitation et des groupes de ressources techniques, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Les tableaux 8.2 et 8.3 indiquent que plus de 76 p. 100 des groupes de ressources techniques sont membres de la Fédération de l'habitation coopérative (FHC) et que plus de 73 p. 100 d'entre eux sont aussi membres d'un organisme, régional ou provincial, de coopératives ou de groupes de ressources techniques. Dans la plupart des provinces, les groupes de ressources techniques sont affiliés à la FHC.

Le pourcentage de groupes de ressources techniques directement affiliés à la FHC est beaucoup plus faible au Québec, où se trouvent plus de groupes que dans les autres provinces. Par ailleurs, plus de 80 p. 100 des groupes de ressources techniques du Québec sont associés à un organisme régional ou provincial. Quelques-uns de ces organismes sont eux affiliés à la FHC.

TABLEAU 8.2
AFFILIATIONS DES GROUPES DE RESSOURCES TECHNIQUES

	POURCENTAGE DE GROUPES DE RESSOURCES TECHNIQUES	
	TOUS	QUÉBEC
Membre de la Fédération de l'habitation coopérative (FHC)	76,2	43,5
Membre d'un organisme, régional ou provincial, de coopératives ou de groupes de ressources techniques	73,3	80,8
En voie de devenir membre de la FHC	0,0	0,0
En voie de devenir membre d'un organisme, régional ou provincial, de coopératives ou de groupes de ressources techniques	5,0	3,9
Autre	5,0	3,8

SOURCE : Enquête auprès des fédérations de coopératives d'habitation et des groupes de ressources techniques, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

TABLEAU 8.3
GROUPE DE RESSOURCES TECHNIQUES AFFILIÉS À LA FHC
PAR PROVINCE

PROVINCE	POURCENTAGE DE GROUPES AFFILIÉS À LA FHC	Nbre
Terre-Neuve	100,0	1
Nouvelle-Écosse	75,0	4
Nouveau-Brunswick	100,0	2
Québec	43,5	23
Ontario	81,8	11
Manitoba	33,3	3
Alberta	100,0	1
Colombie-Britannique	100,0	5
ENSEMBLE DES PROVINCES	76,2	50

SOURCE : Enquête auprès des fédérations de coopératives d'habitation et des groupes de ressources techniques, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

La majorité des groupes ne comptent peu d'employés à temps plein. Dans la catégorie du personnel professionnel, plus de la moitié des groupes interrogés ont moins de quatre employés à temps plein, et dans celle du personnel de soutien, environ les trois quarts des groupes ont moins de trois employés à temps plein (Tableau 8.4). Près de la moitié des groupes emploient du personnel professionnel à temps partiel, et le tiers, du personnel de soutien à temps partiel. Quarante-sept pour cent des groupes s'adressent à des experts-conseils (firmes ou individus), et 25 p. 100 de ces groupes ont recours aux services de trois experts-conseils ou plus. Le recours à de tels services permet une certaine flexibilité dans la dotation du personnel chargé de la préparation de projets et permet aux groupes d'engager à contrat les personnes spécialisées nécessaires.

TABLEAU 8.4
COMPOSITION DU PERSONNEL DES GROUPES DE RESSOURCES TECHNIQUES OU FÉDÉRATIONS

	PERSONNEL PROFESSIONNEL À TEMPS PLEIN		PERSONNEL DE SOUTIEN À TEMPS PLEIN	
NOMBRE D'EMPLOYÉS	GROUPES	POURCENTAGE	GROUPES	POURCENTAGE
0	5	8,3	18	30,0
1	9	15,0	16	26,6
2	12	20,0	10	16,7
3	9	15,0	10	16,7
4 ou plus	25	41,7	6	10,0
TOUS LES GROUPES	60	100,0	60	100,0

SOURCE : Enquête auprès des fédérations de coopératives d'habitation et des groupes de ressources techniques, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Les types de professionnels auxquels on a le plus souvent recours sont les éducateurs d'adultes, les travailleurs sociaux, les travailleurs du secteur du développement communautaire et les urbanistes. Vingt-huit pour cent des groupes qui ont répondu ont engagé des architectes, 17 p. 100, des comptables, 10 p. 100, des professionnels accrédités en gestion immobilière, et 5 p. 100, des avocats.

Niveaux d'activité et genres de services fournis

Le Tableau 8.5 indique les niveaux d'activité des fédérations de coopératives d'habitation et des groupes de ressources techniques, exprimés en nombre de coopératives mises sur pied et en nombre de coopératives existantes qui ont reçu un soutien. Ce tableau comprend les activités passées, qui ont eu lieu depuis que le groupe a commencé à desservir les coopératives, et les activités courantes, qui se poursuivent au moment de l'enquête.

Depuis qu'ils ont commencé à offrir des services aux coopératives, les groupes de ressources techniques ont, en moyenne, participé à la mise sur pied de 22 coopératives d'habitation, ce qui représente une moyenne de 751 logements. De plus, les groupes ont fourni, en moyenne, un soutien permanent à 10 coopératives existantes, soit une moyenne de 488 logements. Ils ont également desservi des coopératives dont la mise sur pied ne s'est pas poursuivie. Un groupe a, en moyenne, desservi 17 coopératives de ce genre. Depuis leur création, les fédérations de coopératives d'habitation ont, en moyenne, fourni des services à 20 coopératives (2 193

logements) en cours de création et à 36 coopératives (3 622 logements) existantes.

À l'heure actuelle, un groupe de ressources techniques dessert, en moyenne, cinq coopératives en cours de création, et fournit un soutien permanent à une moyenne de neuf coopératives existantes. Les fédérations, quant à elles, desservent en moyenne 10 coopératives en cours de création, et 39 coopératives existantes. Plus des trois quarts des organismes participent à la mise sur pied de six coopératives ou moins, et 70 p. 100 d'entre eux créent 100 logements ou moins. Près de la moitié des organismes desservent six coopératives ou moins. Ces données laissent supposer des activités de faible à moyenne envergure, bien qu'une petite proportion des groupes desservent trente coopératives ou plus.

TABLEAU 8.5
ÉCHELLE DES ACTIVITÉS PASSÉES ET COURANTES
(POURCENTAGE DES FÉDÉRATIONS ET DES GROUPES DE RESSOURCES TECHNIQUES, SELON LE NOMBRE DE COOPÉRATIVES ET LE NOMBRE DE LOGEMENTS MIS SUR PIED ET EXISTANTS)

	TOUTES ACTIVITÉS PASSÉES		ACTIVITÉS COURANTES	
	MISES SUR PIED	EXISTANTES	MISES SUR PIED	EXISTANTES
COOPÉRATIVES				
De 0 à 6	18,4	45,3	78,0	47,1
De 7 à 30	59,2	41,5	20,0	39,2
Plus de 30	22,4	13,2	2,0	13,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Nbre moyen/				
GRT	22	10	5	9
Fédération	20	36	10	39
LOGEMENTS				
De 0 à 100	17,0	35,3	69,4	38,8
De 101 à 500	44,7	31,2	20,4	36,7
Plus de 500	38,3	33,5	10,2	24,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Nbre moyen/				
GRT	751	488	251	204
Fédération	2 193	3 622	1 385	2 680

SOURCE : Enquête auprès des fédérations de coopératives d'habitation et des groupes de ressources techniques, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Présentement, les groupes qui ont répondu à l'enquête ne participent pas tous à la mise sur pied de coopératives d'habitation en vertu du PFCH, ou n'offrent pas tous des services aux coopératives existantes. Selon les données de l'enquête, à l'heure actuelle, 90 p. 100 de ces groupes desservent des coopératives en cours de création et 80 p. 100 offrent des services de soutien à des coopératives existantes.

L'enquête a permis de compiler des données détaillées sur les types de services offerts par les fédérations et les groupes de ressources techniques. Comme l'indique le Tableau 8.6, les activités entreprises sont très diversifiées. Dans l'ensemble, le personnel des groupes et fédérations a consacré jusqu'à 60 p. 100 de son temps aux services de développement (y compris l'organisation de la coopérative et la mise sur pied du projet), 25 p. 100 aux services continus comme la gestion de la coopérative, moins de 9 p. 100 aux activités visant le secteur coopératif en général, et moins de 5 p. 100 de son temps à d'autres activités. Les services de développement sont fournis grâce au financement pour la préparation de projets (et ajoutés par la suite au financement hypothécaire de l'ensemble). Au moins 90 p. 100 des groupes qui ont répondu à l'enquête offrent tous les services aux membres énumérés, à l'exception du recrutement du personnel, offert par 86 p. 100 des groupes. Soixante-treize pour cent des groupes fournissent le service d'appels de propositions pour les contrats de construction et 65 p. 100 offrent la supervision de la construction. Tous les autres services relatifs à l'aménagement immobilier sont fournis par 86 à 94 p. 100 des groupes.

Les services aux coopératives existantes comprennent les services de gestion et les services financiers qui sont rétribués chaque année à partir du bénéfice de fonctionnement de l'ensemble. Plus de 90 p. 100 des groupes offrent une aide aux réunions, à l'éducation des membres et pour la conciliation. Les programmes d'achat pour les coopératives, la gestion du personnel, les services de secrétariat et l'évaluation des propriétés sont tous offerts par moins de la moitié des groupes. Quatre-vingt-sept pour cent des groupes assurent la tenue de livres et la gestion financière. Les autres services financiers sont offerts par environ la moitié des groupes.

La majorité des groupes s'intéressent aux activités visant le secteur du logement coopératif. Plus de 90 p. 100 jouent un rôle actif dans les relations publiques et communautaires et la défense des intérêts du secteur privé sans but lucratif. Soixante et un pour cent fournissent des renseignements juridiques et des indications et assurent la représentation des coopératives. Les deux tiers des groupes offrent des services d'orientation en matière de logement et 58 p. 100, des centres de ressources et des bibliothèques.

TABLEAU 8.6
SERVICES AUX FÉDÉRATIONS DE COOPÉRATIVES D'HABITATION ET AUX GROUPES DE RESSOURCES TECHNIQUES

	% DES GROUPES OFFRANT LE SERVICE
SERVICES DE DÉVELOPPEMENT	
Services aux membres	
Éducation et formation des membres	100
Organisation de groupements coopératifs	94
Élaboration de statuts et de contrats d'occupation	98
Recrutement de membres	98
Coordination des emménagements	96
Recrutement et formation du personnel (le cas échéant)	86
Aménagement immobilier	
Détermination d'emplacements - négociation des acquisitions immobilières	92
Aide au maintien des services de conception	90
Obtention des approbations et permis gouvernementaux nécessaires à l'aménagement	86
Appels de propositions pour les contrats de construction et négociation	73
Supervision de la construction	65
Contrôle du budget et du calendrier de l'ensemble; comptabilité des recettes et des dépenses	94
Préparation de rapports à l'organisme de financement	90
SERVICES AUX COOPÉRATIVES EXISTANTES	
Services de gestion	
Éducation et formation des membres	93
Services de médiation et conseils aux membres (conciliation)	94
Formation des employés des coopératives d'habitation	63
Établissement de systèmes de gestion foncière	71
Régimes d'assurance	57
Évaluation des immeubles et des propriétés	34
Consultation relative à la réserve de remplacement	78
Planification, établissement et fourniture de services d'entretien	67
Programmes d'achat pour les coopératives, achats en gros	29
Services de secrétariat	47
Aide aux réunions, présidence, soutien aux comités	93
Gestion du personnel	45
Services financiers	
Tenue de livres et gestion financière	87
Plans et fonds de placement	48
Autres services financiers	52
ACTIVITÉS VISANT LE SECTEUR COOPÉRATIF EN GÉNÉRAL	
Relations publiques et communautaires pour les coopérative	91
Défense des intérêts du secteur privé sans but lucratif	92
Liaison avec les autres fédérations et groupes de coopératives	89
Publications, bulletins, répertoires de services, pages jaunes	45
Services d'orientation en matière de logement	66
Centres de ressources et bibliothèques	58
Renseignements juridiques, indications en vue d'avis juridiques et représentation	61

SOURCE : Enquête auprès des fédérations de coopératives d'habitation et des groupes de ressources techniques, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Efficacité des fédérations et des groupes de ressources techniques dans l'application du programme

Les fédérations de coopératives d'habitation et les groupes de ressources techniques remplissent ne nombreuses fonctions et jouent divers rôles dans la production de logements coopératifs. Aussi, on trouve des modes d'application très variés lorsqu'il s'agit des relations entre les groupes de ressources et les coopératives. Par exemple, certaines coopératives sont organisées bien avant la mise sur pied du projet et peuvent mettre leur équipe à contribution durant toute l'étape de la construction des nouveaux immeubles. Dans d'autres cas, la mise sur pied du projet peut avoir lieu avant la création de la coopérative, et l'organisation et la formation nécessaires à la bonne gestion de la coopérative peuvent se poursuivre après l'occupation de l'ensemble. Même si les circonstances varient d'une coopérative à l'autre, la production de logements coopératifs par les groupes de ressources techniques vise à faciliter la création et la gestion de coopératives par les membres eux-mêmes.

Le moment auquel la coopérative commence à participer à la gestion de l'ensemble et celui auquel le groupe cesse de fournir des services de développement à la coopérative indiquent bien la mesure dans laquelle les groupes de ressources techniques ont réussi à créer des coopératives d'habitation. Dans l'enquête, on a demandé aux groupes d'évaluer leur expérience au cours des trois dernières années en ce qui concerne la participation des coopératives à la gestion de l'ensemble et le retrait de leurs services de développement. Le Tableau 8.7 indique, en pourcentages, les groupes qui ont précisé le moment où, habituellement, commence la participation de la coopérative et cessent les services de développement. Pour les trois quarts des groupes, les coopératives commencent habituellement à participer à la gestion de l'ensemble avant la date d'ajustement de l'intérêt (DAI), et chez 28,1 p. 100 des groupes, cette participation commence habituellement à la DAI. Seulement 6,5 p. 100 ont déclaré que la participation commençait de six mois à un an après la DAI. Ces données démontrent que les groupes de ressources réussissent généralement bien à intéresser les coopératives aux projets qu'ils mettent sur pied.

TABLEAU 8.7
MOMENT OÙ COMMENCE LA PARTICIPATION DES COOPÉRATIVES ET OÙ CESSENT LES SERVICES DES GROUPES DE RESSOURCES TECHNIQUES (POURCENTAGES DES GROUPES DE RESSOURCES)

MOMENT	COOPÉRATIVES PARTICIPENT HABITUELLEMENT %	GRT SE RETIRENT HABITUELLEMENT %
Avant la DAI	74,4	0,0
À la DAI	28,1	0,0
Moins de six mois après la DAI	11,8	10,8
De 6 mois à un an après la DAI	6,5	51,4
Plus d'un an après la DAI	0,0	58,5

SOURCE : Enquête auprès des fédérations de coopératives d'habitation et des groupes de ressources techniques, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Le recours à des marchés de services complets aux termes desquels des services permanents sont assurés pendant les six mois suivant l'occupation de l'ensemble détermine souvent le moment où les groupes de ressources techniques retireront leurs services. Dans la mesure où ces marchés de services ont trait au développement, l'on pourrait s'attendre à ce que la plupart des groupes maintiennent leurs services pendant au moins six mois après la DAI. Selon les résultats de l'enquête, seulement 10,8 p. 100 des groupes interrogés retirent habituellement leurs services moins de six mois après la DAI, et 51,4 p. 100, de six mois à un an après la DAI. Toutefois, 58,5 p. 100 ont déclaré qu'ils maintiennent généralement leurs services de développement pendant au moins un an après la DAI. Enfin, 24 p. 100 des groupes ont indiqué qu'ils fournissent des services permanents de gestion après l'achèvement de la phase de développement.

Ces résultats peuvent donner lieu à diverses interprétations. Ils peuvent signifier que les coopératives ont besoin de l'appui des groupes de ressources au-delà de la phase habituelle de développement et qu'elles ne sont pas prêtes à assumer l'entière responsabilité de leurs ensembles. Parmi les observations formulées, on a précisé qu'étant donné les prix du marché élevés des logements dans certaines coopératives, il a été difficile de recruter des membres jusqu'à peu avant la date d'emménagement et que, par conséquent, l'éducation et la formation des membres ont eu lieu après l'occupation de l'ensemble. Les coopératives seraient alors prêtes à prendre en charge la gestion de leur ensemble beaucoup plus tard qu'elles le faisaient dans le cadre des versions antérieures du programme. Les résultats peuvent aussi laisser supposer que les groupes de ressources techniques s'efforcent de donner une éducation et une

formation plus rigoureuses aux membres pour assurer qu'ils sont bien prêts à gérer leur propre ensemble. Peu importe les circonstances, il semble que les groupes de ressources collaborent avec les coopératives pendant de plus longues périodes, c'est-à-dire dès la planification initiale du projet jusqu'à l'autogestion complète de l'ensemble.

On a demandé au personnel des succursales de la SCHL chargé de l'application des programmes d'évaluer l'efficacité des groupes de ressources techniques à l'oeuvre sur leur territoire. Le tableau 8.8 indique, pour certaines activités, la proportion de succursales SCHL qui jugent les groupes de ressources techniques très efficaces ou moyennement efficaces. Pour chaque activité, les pourcentages restants révèlent qu'une certaine amélioration est nécessaire.

TABLEAU 8.8
AGENTS D'APPLICATION DES SUCCURSALES SCHL QUI JUGENT LES GROUPES DE RESSOURCES TECHNIQUES EFFICACES

ACTIVITÉ	POURCENTAGE
NOMBRE DE RÉPONDANTS	
Services aux membres	70
Aménagement immobilier	55
Services de gestion	60
Services financiers	50
Activités du secteur coopératif	70

SOURCE : Enquête auprès des agents d'application des succursales de la SCHL, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Soixante-dix pour cent du personnel d'application des programmes des succursales SCHL jugent les groupes de ressources techniques efficaces (y compris très efficaces et moyennement efficaces) en ce qui a trait aux services aux membres et aux activités du secteur coopératif, 65 p. 100 ont indiqué que les groupes étaient efficaces en aménagement immobilier, et 60 p. 100, qu'ils offraient des services de gestion efficaces. Selon 50 p. 100 des répondants, les groupes de ressources techniques sont efficaces dans le domaine des services financiers.

Efficacité de la SCHL en matière d'application du programme

Les succursales SCHL intéressées participent à diverses activités reliées à l'application du PFCH, notamment la sélection des projets, l'engagement des fonds, le versement d'avances, l'inspection, l'administration des ensembles financés, et la prestation de services d'information générale.

On a demandé aux succursales SCHL et aux groupes de ressources techniques d'évaluer, à partir de l'expérience des trois dernières années, l'efficacité de la SCHL relativement à un certain nombre d'activités d'application. Le tableau 8.9 indique la proportion de répondants qui jugent la SCHL efficace en matière d'application. Les agents d'application interrogés dans les succursales considèrent la SCHL efficace dans toutes ses activités.

TABLEAU 8.9
ÉVALUATION PAR LES RÉPONDANTS DE L'EFFICACITÉ DE LA SCHL EN MATIÈRE D'APPLICATION

ACTIVITÉ	POURCENTAGE DES RÉPONDANTS QUI JUGENT L'ACTIVITÉ EFFICACE	
	AGENTS D'APPLICATION DES SUCCURSALES SCHL	GROUPES DE RESSOURCES TECHNIQUES
Information et méthodes	100	75
Avances de fonds	100	76
Évaluation de la viabilité des projets	90	74
Approbation des plans définitifs	95	80
Inspection en cours de construction	95	84
Établissement des PML	90	59
Méthodes d'évaluation	95	73
Processus d'approbation	90	61
Renseignements sur les conditions du marché	90	73

SOURCE : Enquête auprès des agents d'application des succursales de la SCHL, et enquête auprès des fédérations de coopératives d'habitation et des groupes de ressources techniques, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Pour toutes les activités applicables, l'efficacité de la SCHL est jugée plus sévèrement par les groupes de ressources techniques que par les succursales. C'est dans le domaine des inspections en cours de construction que la proportion la plus élevée de groupes de ressources techniques, soit 84 p. 100, juge la SCHL efficace. Selon ces groupes, la SCHL démontre le moins d'efficacité en ce qui a trait au processus d'approbation (61 p. 100 des groupes ont indiqué que la SCHL était efficace), et à l'établissement des prix maximaux des logements (59 p. 100 la jugent efficace). Selon un tiers des groupes de ressources techniques environ, la SCHL a été inefficace dans l'établissement des PML. Il existe donc des divergences d'opinions évidentes sur l'efficacité de la SCHL à accomplir les diverses activités reliées à l'application du PFCH.

Dans l'ensemble, la SCHL et les groupes de ressources techniques sont jugés efficaces dans la production de logements coopératifs (dans au moins 70 p. 100 des cas).

C. Financement pour la préparation de projets

Le financement pour la préparation de projets (FPP) en vertu de l'article 76 de la LNH (anciennement connu sous le nom de Programme de démarrage financé aux termes de l'article 37.1 de la LNH) est offert aux coopératives qui préparent des projets dans le cadre du programme de logement coopératif. Avant d'être augmenté à 500 000 dollars en octobre 1989, le plafond FPP se chiffrait à 75 000 dollars par projet. Le montant réel de chaque prêt FPP accordé est déterminé par la SCHL, en fonction de l'ampleur et de la complexité du projet proposé. Le prêt FPP sans intérêt accordé pour les projets choisis, qui font éventuellement l'objet d'un engagement en vertu du programme de logement coopératif, doit être capitalisé dans le prêt hypothécaire et remboursé au moment de la première avance. Si un projet visant la création d'une coopérative d'habitation n'est pas accepté après trois ans, le prêt FPP doit être remis. L'évaluation a permis d'examiner le rôle du FPP dans le financement des projets sélectionnés, si les fonds fournis sont suffisants, et la mesure dans laquelle le FPP est remboursé.

Les prêts pour la préparation de projets constituent la principale source de financement pour les logements coopératifs jusqu'à la réception du prêt hypothécaire. Soixante pour cent du personnel d'application des programmes des succursales SCHL et 88 p. 100 des groupes de ressources techniques estiment que le FPP est essentiel à la mise sur pied des coopératives. Par ailleurs, selon 35 p. 100 des répondants de la SCHL et 8,3 p. 100 des groupes, le FPP est assez important, car l'absence de financement entraverait la mise sur pied des coopératives. Aucun répondant des succursales SCHL ni des groupes de ressources techniques ne croit que le FPP est sans importance et que la création de coopératives serait quand même possible. Le personnel de l'application des programmes de la SCHL et celui des groupes de ressources techniques s'entendent donc très bien sur le rôle important du FPP dans la mise sur pied de coopératives d'habitation.

Toutefois, on estime que certains aspects du FPP nuisent à l'application du PFCH. Le tableau 8.10 indique les aspects du FPP qui, selon les agents d'application des succursales SCHL et les groupes de ressources techniques, gênent la réalisation efficace des projets.

TABLEAU 8.10
EFFICACITÉ DU FINANCEMENT POUR LA PRÉPARATION DE PROJETS

ASPECT DU PROGRAMME	POURCENTAGE DE RÉPONDANTS POUR QUI L'ASPECT DU PROGRAMME CONSTITUE UNE RESTRICTION	
	AGENTS D'APPLICATION DES SUCCURSALES SCHL	GROUPES DE RESSOURCES TECHNIQUES OU FÉDÉRATIONS
Budgets suffisants	35	56
Plafond de 75 000 $	20	54
Traitement des demandes	10	26
Paperasserie excessive	5	12
Conditions de remboursement du prêt	0	4
Conditions de gain de la remise du prêt FPP	0	6
Échelonnement des versements	5	50
Évaluation générale		
Efficace	70	23
Assez efficace	25	49
Inefficace	5	18
Ne sait pas	0	10

SOURCE : Enquête auprès des fédérations de coopératives d'habitation et des groupes de ressources techniques, et enquête auprès des agents d'application des succursales de la SCHL, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Les crédits budgétaires limités sont considérés comme la principale restriction au programme FPP par la majorité des groupes de ressources techniques et des succursales SCHL. Trente-cinq p. 100 des succursales et 56 p. 100 des groupes considèrent les budgets suffisants comme une restriction au programme. Le plafond de 75 000 dollars est jugé comme une restriction par 54 p. 100 des groupes et 20 p. 100 des succursales. Les groupes ont aussi exprimé certaines préoccupations au sujet de l'échelonnement des versements en vertu du FPP, mais les commentaires formulés dans les questionnaires portaient, en général, sur les limites de prêt et non sur l'échelonnement. Le personnel de la SCHL et les groupes de ressources techniques s'entendent sur l'efficacité fondamentale du FPP dans le processus d'application, quoique l'évaluation du personnel de l'application des programmes de la SCHL est, dans l'ensemble, plus positive que celle des groupes.

En ce qui concerne la hausse du plafond des prêts FPP (augmenté à 500 000 dollars en 1989), seulement 2 p. 100 des groupes estiment que le nouveau montant est insuffisant (surtout pour les grands ensembles), 58 p. 100 croient qu'il

est suffisant, et 38 p. 100, qu'il est largement suffisant. Parmi les répondants de la SCHL, 85 p. 100 jugent le nouveau plafond largement suffisant, et 15 p. 100, qu'il est suffisant. Le nouveau plafond des prêts FPP a donc permis d'éliminer une des principales restrictions de ce mode de financement pour la création de coopératives d'habitation.

Dans le cadre de l'enquête auprès des fédérations de coopératives d'habitation et des groupes de ressources techniques, on a demandé aux personnes interrogées ce qu'elles pensaient du Financement pour la préparation de projets (FPP) et des conditions qui régissent actuellement l'élaboration de propositions dans le cadre du FPP. Environ la moitié des personnes interrogées jugent ces conditions raisonnables et affirment n'avoir éprouvé aucune difficulté lorsque la succursale de la SCHL disposait des fonds nécessaires. Certaines personnes ont indiqué que les sommes disponibles étaient insuffisantes. D'autres ont mentionné que le processus d'approbation était souvent trop long et que le personnel de la SCHL s'attendait à ce que toutes les exigences soient respectées dès le début, avant qu'une avance soit versée. Les personnes interrogées considèrent que l'argent devrait être versé plus rapidement et plus tôt et que les chèques devraient être émis promptement. Quelqu'un a exprimé l'idée qu'il vaudrait mieux verser une avance à justifier plutôt que de payer des arriérés. Il a été suggéré d'assouplir les conditions de versement des avances pour éviter, par exemple, que l'approbation des actes constitutifs par la SCHL entraîne certains retards. Il serait bon de préciser davantage les exigences relatives à chaque étape du FPP et de prévoir des acomptes plus importants pour l'achat de terrains. En ce qui a trait au nouveau plafond fixé pour le FPP, quelqu'un a affirmé que le montant maximum pourrait être insuffisant dans le cas des projets de grande envergure. Plusieurs personnes ont souligné que l'élaboration de propositions prend souvent de deux à trois ans et que le FPP doit être versé avant l'année d'engagement.

D'après les données administratives[1] recueillies, la SCHL a, au cours des années 1986 à 1990, financé la préparation de 491 projets dans le cadre du PFPP, en consentant des prêts d'environ 16,2 millions de dollars, soit en moyenne 33 000 $ par projet. De ce nombre, 91 projets ont été abandonnés au cours de la même période, et des prêts d'une valeur de 1,06 million de dollars ont ainsi été annulés. En tout, les remises des prêts consentis dans le cadre du programme s'élèvent à 6,5 p. 100 des dépenses totales, et 18,5 p. 100 des projets n'ont pas été réalisés. Le reste (94 p. 100) des fonds pour la préparation de projets pouvait être recouvré une fois capitalisé sous forme de coûts en immobilisations et de

---

[1] SAP (Système d'application des programmes), SCHL, 1990.

prêts hypothécaires. Ces données démontrent que la SCHL réussit à bien administrer son programme, en sélectionnant les demandes de FPP susceptibles d'aboutir à la création d'une coopérative d'habitation.

D. Cotisations pour le soutien du secteur coopératif

Dans le cadre du PFCH, les coopératives qui le désirent peuvent verser à la Fédération de l'habitation coopérative du Canada ou à une autre association de coopératives d'habitation une cotisation pouvant atteindre 1 p. 100 de leurs dépenses en immobilisations admissibles. Bien que cette cotisation puisse être ajoutée au montant du prêt hypothécaire indexé, elle ne peut pas être incluse dans les coûts servant à déterminer les contributions du gouvernement fédéral. En outre, il faut que la cotisation ait été approuvée par la majorité des futurs occupants de la coopérative. Les coopératives peuvent tirer un certain nombre d'avantages des cotisations, notamment la création d'une infrastructure pour le secteur coopératif ainsi que la formation et le perfectionnement des membres.

Le tableau 8.11 indique les cotisations pour le soutien du secteur coopératif, par province, pour la période de 1986 à 1989. Tous les ans de 1986 à 1989, des cotisations pour le soutien du secteur coopératif supérieures à 1,6 million de dollars ont été faites, représentant un total de 7,6 millions de dollars pour quatre ans. Bien que ces cotisations puissent être dirigées vers d'autres organismes de logement coopératif, tous les fonds ont, en fait, été versés à la FHC. Les cotisations non utilisées, recueillies chaque année par la FHC, sont placées dans un fonds de dotation. De la fin de 1988 à la fin de 1989, le fonds de dotation est passé de 1,7 million de dollars à 2,5 millions de dollars. Au sujet de l'état financier de la FHC, on pouvait lire, dans son dernier rapport annuel, que le fonds de dotation représente des cotisations pour le soutien du secteur coopératif supérieures à 0,5 p. 100 des coûts d'immobilisations de chaque ensemble de logement coopératif. La principale portion de ce fonds ne peut être engagée ou dépensés que sur la décision générale des membres. Les intérêts réalisés par le fonds peuvent être utilisés pour les activités courantes de la Fédération.

TABLEAU 8.11
COTISATIONS POUR LE SOUTIEN DU SECTEUR COOPÉRATIF ($)

PROVINCE OU TERRITOIRE	1986	1987	1988	1989
Terre-Neuve	-	23 663	-	0
Île-du-Prince-Édouard	16 749	20 356	16 842	0
Nouvelle-Écosse	123 398	151 730	82 758	34 721
Nouveau-Brunswick	23 413	51 284	38 696	31 855
Québec	320 976	466 493	622 830	435 052
Ontario	665 855	740 884	635 014	530 997
Manitoba	88 462	78 564	84 430	42 836
Saskatchewan	5 000	13 368	-	-
Alberta	62 215	66 394	57 863	174 500
Colombie-Britannique	454 154	572 968	489 395	338 857
T.-N.O.	-	-	-	-
Yukon	-	-	-	14 814
CANADA	1 762 222	2 185 704	2 027 828	1 603 632

SOURCE : Division de la planification et de l'analyse des programmes, SCHL, 1990.

Dans le cadre de l'enquête auprès des groupes de ressources techniques, on a demandé aux personnes interrogées quels étaient les avantages et les inconvénients des cotisations pour le soutien du secteur coopératif. Le tableau 8.12 résume les réponses reçues. Dans une proportion de 93 p. 100 et plus, les personnes interrogées pensent que les cotisations pour le soutien du secteur coopératif ont permis la mise sur pied de services pour le secteur des coopératives. Par ailleurs, environ 90 p. 100 des répondants estiment que les cotisations assurent une certaine autonomie par rapport aux sources de financement gouvernementales et créent un lien entre chaque coopérative et l'ensemble du secteur coopératif. Plus de 77 p. 100 des personnes interrogées pensent que les cotisations constituent une source de financement prévisible et plus de 70 p. 100 affirment qu'elles soutiennent les activités de sollicitation politique pour le secteur coopératif et donnent aux coopératives un droit de regard sur l'ensemble du secteur. Seulement quelques personnes considèrent que les cotisations créent des attentes irréalistes en ce qui concerne les services (14 p. 100) ou qu'elles entraînent un fardeau financier déraisonnable pour les coopératives (8,5 p. 100). Un petit nombre de personnes affirment ne pas connaître les répercussions de ces cotisations (moins de 10 p. 100 pour chaque question).

TABLEAU 8.12
OPINION DES GROUPES DE RESSOURCES TECHNIQUES OU FÉDÉRATIONS SUR LES CONSÉQUENCES DES COTISATIONS POUR LE SOUTIEN DU SECTEUR COOPÉRATIF

CONSÉQUENCES	D'ACCORD	PAS D'ACCORD	NE SAIT PAS
Créent une source de financement prévisible	77,2	12,3	10,5
Assurent une certaine autonomie par rapport au gouvernement	87,7	8,8	3,5
Aident à la mise sur pied de services	93,2	1,7	5,1
Soutiennent les activités de sollicitation politique	71,2	20,3	8,5
Créent un lien entre les coopératives et le secteur du logement coopératif	88,1	10,2	1,7
Donnent aux coopératives un droit de regard sur le secteur coopératif	69,0	24,1	6,9
Créent des attentes irréalistes	14,0	78,9	7,0
Imposent un fardeau financier déraisonnable	8,5	91,5	0

SOURCE : Enquête auprès des fédérations de coopératives d'habitation et des groupes de ressources techniques, Division de l'évaluation de programme, SCHL 1990.

Pour ce qui est des sommes que les coopératives d'habitation ont le droit de verser pour le soutien du secteur coopératif, 46 p. 100 des personnes interrogées pensent qu'elles sont très convenables et 48 p. 100, assez convenables. Environ 5 p. 100 des répondants les jugent insuffisantes. Ces résultats dénotent un fort appui du secteur coopératif à l'endroit des cotisations pour le soutien du secteur. Les personnes interrogées estiment que les cotisations apportent des avantages à chacune des coopératives et au secteur dans son ensemble, sans créer un fardeau pour les coopératives ou pour les groupes qui soutiennent le secteur.

Les répondants ont souligné l'importance de ces cotisations, notamment pour la création de fédérations de coopératives locales et pour le soutien régulier du secteur coopératif. Certains ont répondu que les coopératives devraient pouvoir choisir de verser leur cotisation à la FHC ou à une fédération locale, car l'appui d'un organisme local est parfois plus important pour elles que celui du secteur dans son ensemble. Certains répondants ont affirmé que les coopératives n'étaient pas suffisamment informées de l'utilisation des cotisations et proposé que la FHC donne un bref aperçu des services offerts grâce à ces fonds. On a aussi suggéré de réinvestir l'argent des cotisations dans la création de nouvelles coopératives grâce à la constitution de réserves foncières, à l'élaboration de projets ainsi qu'aux prêts à court terme ou au préfinancement.

Les cotisations obligatoires et l'inclusion des sommes versées dans les coûts admissibles des ensembles sont les deux questions qui ont été soulevées le plus souvent. Presque toutes les personnes interrogées pensent que les cotisations pour le soutien du secteur coopératif devraient être obligatoires et non facultatives. Pour ce qui est de l'approbation des cotisations par les membres de la coopérative, la plupart des répondants croient que l'accord du conseil d'administration (ou du conseil ayant constitué la coopérative) devrait suffire pour que la décision soit considérée comme étant celle des futurs membres («tout comme le conseil d'administration peut prendre une décision à propos de centaines d'autres questions»). Par ailleurs, la plupart des personnes interrogées ont proposé que ces cotisations fassent partie des dépenses de fonctionnement admises dans le calcul de l'aide annuelle. Quelqu'un a également suggéré de prélever les cotisations sur la première tranche du prêt hypothécaire. Certaines personnes pensent que les cotisations pour le soutien du secteur coopératif profitent davantage aux coopératives que les 6 p. 100 versés au FAH et au Fonds de stabilisation et qu'on devrait les considérer comme des immobilisations. Un groupe du Québec a proposé d'étendre le soutien du secteur coopératif aux coopératives créées en vertu du programme provincial, tandis qu'un groupe de l'Ouest a fait remarquer qu'ajouter 1 p. 100 aux dépenses en immobilisations pourrait nuire à la viabilité des ensembles d'habitation.

E. Améliorations à apporter au PFCH : son application et son fonctionnement

Dans le cadre de l'enquête auprès des fédérations de coopératives d'habitation et des groupes de ressources techniques ainsi que de l'Enquête auprès des succursales de la SCHL, on a posé plusieurs questions ouvertes sur les façons d'améliorer l'élaboration, l'application et le fonctionnement du PFCH. La présente section résume les commentaires reçus.

Les groupes de ressources techniques ont suggéré à la SCHL divers moyens d'améliorer le PFCH. Quatre points d'intérêt majeur ont été soulevés : le budget du programme, l'applicabilité du programme dans les petites collectivités et les régions rurales, les cotisations obligatoires au FAH et au Fonds de stabilisation ainsi que les relations avec les bureaux extérieurs de la SCHL.

Plusieurs questions relatives au budget ont été abordées, mais la préoccupation majeure porte sur la nécessité d'accroître le budget du PFCH. La disponibilité de logements supplémentaires permettrait aux groupes de produire davantage de logements coopératifs et de former des ensembles comportant un nombre suffisant de logements pour assurer leur viabilité. Certains groupes ont signalé que des projets de coopératives sont demeurés en suspens pendant deux à trois ans, car le budget du programme est insuffisant. La planification pourrait être

plus facile si le budget des succursales de la SCHL était établi sur une période de cinq ans plutôt que d'un an. Quelqu'un a suggéré de transformer les subventions annuelles de fonctionnement en subventions d'équipement afin d'améliorer l'application du programme.

De nombreux groupes ont indiqué que le PFCH donne de meilleurs résultats dans les grands centres urbains, mais qu'il est difficile à appliquer dans les petites agglomérations et dans les régions rurales. Quelqu'un a fait remarquer que les habitants de ces régions n'ont pas l'habitude de payer des frais d'habitation élevés et qu'ils ne voudraient pas, ou ne pourraient pas, payer un loyer calculé en fonction du marché. Dans ce genre de collectivités, il est également difficile d'établir les loyers du marché, car il n'existe pas de données sur les logements locatifs comparables.

Plusieurs personnes s'inquiètent du montant des cotisations au FAH et au Fonds de stabilisation et suggèrent de le réduire. En même temps, les cotisations pour le soutien du secteur coopératif recueillent un immense appui et de nombreuses personnes pensent qu'elles devraient être obligatoires.

La nécessité d'améliorer les relations entre la SCHL et les groupes de ressources techniques a donné lieu à une vaste gamme de commentaires. Certaines personnes ont suggéré que la SCHL crée officiellement un comité qui tiendrait régulièrement des réunions avec les groupes de ressources techniques. Les employés de la SCHL ont, eux aussi, mentionné ce besoin lors de l'Enquête auprès des succursales de la SCHL. Plusieurs personnes ont indiqué que la SCHL devrait demander aux coopératives qui commencent à éprouver des difficultés de s'adresser aux groupes de ressources techniques afin de permettre une intervention rapide plutôt que de laisser les problèmes s'aggraver pendant deux ou trois ans. Certaines personnes pensent que la SCHL ne devrait pas fournir gratuitement des services aux coopératives, mais devrait plutôt diriger celles-ci vers les groupes de ressources techniques. De même, certaines personnes recommandent que la SCHL insiste pour que les groupes de ressources techniques fournissent une gamme complète de services aux coopératives et que seuls les groupes accrédités soient autorisés à le faire. La plupart des groupes de ressources techniques semblent favoriser une collaboration plus étroite avec la SCHL. Ils aimeraient que les employés de la SCHL téléphonent pour discuter des problèmes et qu'ils s'efforcent de faciliter les choses en adoptant une attitude moins bureaucratique.

D'autres commentaires ont porté sur des questions plus générales touchant le fonctionnement des coopératives d'habitation. Les groupes de ressources techniques et les succursales de la SCHL ont souligné, à de nombreuses reprises, la nécessité d'améliorer la formation et l'enseignement offerts aux membres des coopératives et aux conseils

d'administration. Environ le tiers des commentaires formulés par les groupes de ressources techniques suggèrent d'inclure les frais de cours dans le budget de fonctionnement des coopératives et d'augmenter les sommes consacrées à l'enseignement, car, à leur avis, des membres instruits prennent de meilleures décisions. D'autres personnes ont proposé d'organiser des ateliers à l'intention des membres des coopératives et portant sur les relations entre la SCHL, les coopératives elles-mêmes, les fédérations et les groupes de ressources techniques. Les succursales de la SCHL ont suggéré que la Société explique ce qu'elle attend des coopératives et des groupes de ressources techniques, que son personnel chargé de l'application des programmes joue un rôle accru dans la formation des membres des coopératives et mette sur pied, de concert avec la FHC, des sessions de formation portant sur les directives et méthodes relatives au programme, sessions auxquelles les nouveaux membres des conseils d'administration des coopératives devraient assister avant d'entrer en fonctions et d'emménager. De même, il faudrait préparer du matériel de formation à l'intention des nouveaux groupes de ressources techniques pour les aider à mettre des services sur pied. Les groupes de ressources techniques sont donc intéressés à améliorer la formation des membres des coopératives et à veiller à ce que ces dernières y consacrent suffisamment de fonds. Les succursales de la SCHL, quant à elles, sont particulièrement soucieuses d'améliorer le fonctionnement du secteur coopératif, notamment des groupes de ressources techniques, et constatent qu'il est nécessaire de mieux comprendre le programme, les directives et méthodes établies par la SCHL, ainsi que le rôle de la Société au sein du programme.

Les groupes de ressources techniques et le personnel de la SCHL chargé de l'application des programmes affirment que le logement coopératif fonctionne bien dans la majorité des cas et que leurs relations semblent très fructueuses. Pour l'essentiel, les suggestions formulées portent sur les façons d'améliorer les relations de travail afin de perfectionner l'application et le fonctionnement du programme en resserrant les liens, en intensifiant les communications et en assurant une meilleure compréhension du rôle des différents organismes concernés.

F. Résumé

Le secteur de l'application du Programme des coopératives est constitué de 14 fédérations et de 81 groupes de ressources techniques. Ce sont pour la plupart des organisations sans but lucratif dirigées par la collectivité, la coopérative ou les employés eux-mêmes. Moins de 10 p. 100 d'entre elles sont des entreprises privées. Les trois quarts de ces groupes travaillaient à la mise sur pied de coopératives d'habitation avant le lancement du PFCH en 1986, et 76 p. 100 d'entre eux sont membres de la Fédération de l'habitation coopérative du

Canada et 73 p. 100 d'une autre fédération de coopératives à l'échelon provincial ou régional. On retrouve au Québec de loin le plus grand nombre de groupes de ressources techniques, dont moins de la moitié est affiliée à la FHC.

La plupart des groupes de ressources techniques et des fédérations ne comptent pas beaucoup de personnel, à savoir moins de trois professionnels et de trois employés de soutien à plein temps. D'après les activités courantes, les groupes de ressources techniques offrent des services à cinq coopératives en cours de réalisation et à neuf coopératives existantes. Les fédérations, dont les activités diffèrent quelque peu, s'occupent de dix coopératives en cours de réalisation et de trente-neuf coopératives existantes. Ces deux groupes procurent une vaste gamme de services de perfectionnement, de gestion et de finances et participent aussi à des activités générales liées au secteur des coopératives.

Le perfectionnement des membres, les activités liées au secteur des coopératives et les services d'aménagement immobilier sont le plus souvent considérés comme efficaces par le personnel de la SCHL responsable de l'application du programme. La moitié des succursales de la SCHL pensent que les services financiers qu'offrent les groupes de ressources techniques sont efficaces. D'après ces réponses, il semble que les groupes de ressources techniques sont capables de mettre à profit la contribution des coopératives dans l'application du programme et la gestion de l'ensemble. Les données de l'enquête révèlent que plus de la moitié des groupes de ressources techniques fournissent encore des services de perfectionnement aux coopératives plus d'un an après la date de l'ajustement de l'intérêt (DAI).

Plus de 90 p. 100 du personnel d'administration des succursales considère que ses activités d'application du PFCH sont efficaces. Les groupes de ressources techniques estiment également que la SCHL est efficace dans la plupart des secteurs, bien que ce soit dans une moindre mesure que les succursales. Les groupes de ressources techniques tiennent pour moindre l'efficacité de la SCHL à l'égard du processus d'approbation (61 p. 100 des répondants jugent la SCHL efficace) et de l'établissement des prix maximaux des logements (59 p. 100 la considère efficace).

Les groupes de ressources techniques et le personnel de la SCHL reconnaissent tous deux que le développement du logement coopératif ne peut se faire sans les prêts FPP. En outre, trois quarts des groupes et 95 p. 100 du personnel de la SCHL ont souligné l'efficacité du programme FPP, et le personnel de la SCHL et les groupes estiment que l'accroissement maximal proposé des montants suffira. Les principales préoccupations concernant le FPP portaient sur la suffisance du budget global et sur l'ancien maximum de 75 000 dollars. Environ un quart

des groupes se sont également dit préoccupés par le processus d'application et certains contestaient la quantité d'écritures en jeu.

Selon les données administratives provenant de la SCHL, de 1986 à 1990, environ 16,2 millions de dollars ont été prêtés dans le cadre du Programme FPP pour 491 ensembles, soit une moyenne de 33 000 dollars par ensemble. Durant la même période, 1,06 millions de dollars en prêts accordés pour 91 de ces projets ont fait l'objet d'une remise, ces derniers n'ayant pas abouti. Par conséquent, le total des prêts susceptibles de remise dans le cadre de ce programme représente 6,5 p. 100 des dépenses totales, et 18,5 p. 100 des projets en question ont été abandonnés. Le reste des prêts FPP, soit quatre-vingt-quatorze pour cent, ont été recouvrés puisqu'ils ont été intégrés aux coûts d'immobilisations et aux prêts hypothécaires. Ces données indiquent que l'administration du Programme est efficace dans la sélection des demandes FPP susceptibles de mener à la production de logements coopératifs.

Entre 1986 et 1989, les contributions au soutien du secteur s'élevaient à 7,6 millions de dollars. Ce montant a été entièrement affecté à la FHC. Les sommes non utilisées chaque année ont été placée dans un fonds de dotation, dont la valeur actualisée à la fin de 1989 correspondait à 2,5 millions de dollars.

Quatre-vingt-quatorze pour cent des groupes de ressources techniques estimaient que les montants fournis par les coopératives d'habitations à titre de soutien du secteur étaient adéquats. Quatre-vingt pour cent ou plus estimaient que ces contributions offraient des avantages comme une certaine indépendance vis-à-vis des fonds du gouvernement, l'association des coopératives d'habitation au secteur et l'aide au développement de services sectoriels pour les coopératives. Moins de dix pour cent des répondants jugeaient que ces contributions imposaient aux coopératives un fardeau excessif et seulement 14 p. 100 estimaient qu'elles créaient des attentes de services peu réalistes. Certains répondants des groupes de ressources techniques interrogés ont indiqué que ces contributions devraient être obligatoires et non facultatives et certains ont même suggéré de les inclure comme dépenses de fonctionnement admissibles dans le calcul de l'aide annuelle.

Certains répondants ont affirmé que les coopératives n'étaient pas suffisamment informées de l'utilisation des cotisations et proposé que la FHC donne un bref aperçu des services offerts grâce à ces fonds. On a aussi suggéré de réinvestir l'argent des cotisations dans la création de nouvelles coopératives grâce à la constitution de réserves foncières, à l'élaboration de projets ainsi qu'aux prêts à court terme ou au préfinancement.

Les succursales de la SCHL et les groupes de ressources techniques ont souligné l'importance d'améliorer les communications pour l'application du programme. Certains ont suggéré la création d'un comité officiel qui se réunirait régulièrement. Dans certains cas, les groupes de ressources techniques semblent favoriser des relations de travail plus étroites et une meilleure collaboration avec les succursales de la SCHL. D'autres ont suggéré à la SCHL d'exiger des groupes de ressources techniques des ensembles complets de services et de ne permettre qu'aux groupes accrédités de les offrir. En même temps, certains groupes ont indiqué que la SCHL ne devrait pas fournir de services gratuits aux coopératives, mais plutôt référer ces dernières au groupe de ressources. Les remarques reçues montrent que l'application du programme va bon train; elles portent surtout sur les façons d'améliorer les relations de travail en faisant mieux comprendre les rôles des diverses agences en jeu, afin de mieux appliquer le programme.

Les succursales de la SCHL ont suggéré que la Société fasse connaître ses exigences aux coopératives et aux groupes de ressources techniques et collabore avec la FHC à sensibiliser ceux-ci aux directives et procédures du programme afin de mieux faire comprendre le rôle de la SCHL dans le programme. Environ un tiers des groupes de ressources techniques ont suggéré d'inclure les dépenses de formation dans les budgets de fonctionnement des coopératives et d'augmenter les montants dépensés actuellement pour améliorer les techniques de prise de décisions des membres. De même, les nouveaux groupes de ressources ont besoin de matériel de formation pour les aider à élaborer des services.

IX GESTION DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

Ce chapitre examine les pratiques de gestion dans les coopératives d'habitation et analyse leur rendement. Le chapitre décrit d'abord les caractéristiques de la gestion qui existent dans le cadre du Programme fédéral des coopératives d'habitation. La deuxième section examine la gestion de l'état du parc et la dernière section fournit des évaluations de l'efficacité globale de la gestion des groupes de logement. L'état du parc de coopératives d'habitation fait l'objet du chapitre X.

Les résultats présentés dans ce chapitre sont tirés principalement de l'enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation exécutée aux fins de l'évaluation.

A. Caractéristiques de la gestion

Essentiellement, une coopérative d'habitation appartient à tous ses membres et est exploitée collectivement par eux et pour eux. Toutefois, diverses méthodes de gestion peuvent entrer dans cette définition générale. Dans certaines coopératives, les membres participent directement à tous les aspects de la gestion liés au fonctionnement quotidien de l'ensemble de logements. Par contre, d'autres coopératives engagent des employés rémunérés pour s'occuper de la gestion quotidienne ou confient ces travaux à contrat à des groupes de l'extérieur. La présente section examine les méthodes de gestion utilisées dans les coopératives et en étudie un certain nombre dans plusieurs domaines.

Le tableau 9.1 donne un aperçu général des différentes méthodes de gestion dans les coopératives d'habitation pour chaque version du programme. La majorité des coopératives du Programme fédéral des coopératives d'habitation sont gérées directement par les occupants, d'une façon bénévole (non rémunérée). Au total, 72,2 p. 100 des coopératives produites en vertu du PFCH, 73,5 p. 100 des coopératives relevant de l'article 95 et 74,8 p. 100 des coopératives relevant de l'article 61 utilisent cette approche, par rapport à seulement 45,1 p. 100 des coopératives du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif.

De façon générale, entre 27 et 31,5 p. 100 des coopératives financées dans le cadre des trois versions du Programme fédéral des coopératives d'habitation rémunèrent leur gestionnaire. Environ la moitié de ces coopératives sont gérées par un employé rémunéré à temps partiel et les autres par un employé à temps plein. Une différence importante a été relevée chez les coopératives du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif car la majorité des ensembles, soit 57,8 p. 100, ont un gestionnaire rémunéré à temps plein. Les autres méthodes de gestion des coopératives d'habitation

sont, de façon générale, beaucoup moins courantes. Quelques coopératives donnent à contrat les travaux de gestion à des fédérations, à des groupes de ressources techniques ou à des entreprises privées de gestion. L'exception à cette règle est notée dans le cas des coopératives d'habitation du PFCH, où 18,7 p. 100 d'entre elles accordent à contrat leurs travaux de gestion à des groupes de ressources techniques pour les coopératives d'habitation. Ces services de gestion font vraisemblablement partie du travail qu'effectuent les groupes de ressources techniques au moment de l'établissement initial des coopératives. Souvent, leur rôle consiste en partie à fournir des services de gestion pour une période initiale d'une durée de six à douze mois après la date d'ajustement de l'intérêt (voir au chapitre VIII).

TABLEAU 9.1
MÉTHODES DE GESTION DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

	PFCH %	ARTICLE 61 %	ARTICLE 95 %	SBL F-P %
Gestionnaire rémunéré à temps plein	14,3	14,7	14,8	57,8
Gestionnaire rémunéré à temps partiel	12,7	14,4	16,7	20,0
Occupants bénévoles	72,2	74,8	73,5	45,1
Entreprise privée de gestion	9,3	8,6	8,5	3,7
Fédération de coopératives	3,6	0,0	1,7	0,0
Groupe de ressources techniques pour les coopératives	18,7	3,8	3,6	10,4
Autre	7,0	6,2	8,0	9,6

SOURCE : Enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

La proportion des coopératives d'habitation qui retiennent les services d'un gestionnaire professionnel rémunéré est considérablement plus élevée lorsqu'il s'agit de grands ensembles de logement.

Le tableau 9.2, qui fournit le nombre de logements selon la méthode de gestion, indique que la gestion de groupes importants de logements est généralement donnée à contrat à des gestionnaires rémunérés. Les gestionnaires rémunérés à temps plein gèrent le plus grand nombre de logements, soit 69,1 logements dans le cas des coopératives du PFCH, 78,6 logements pour ce qui est des coopératives relevant de l'article 95 et 109,6 logements pour ce qui est des coopératives relevant de l'article 61. Les gestionnaires

rémunérés à temps partiel et les entrepreneurs privés de gestion gèrent des groupes de logements plus petits. Les occupants bénévoles, les entrepreneurs de fédérations coopératives et les entrepreneurs de groupes de ressources techniques s'occupent de groupes encore plus petits, comptant entre 20 et 30 logements. Les occupants bénévoles des coopératives relevant de l'article 61 constituent l'exception, c'est-à-dire qu'ils gèrent en moyenne 37,4 logements. Les groupes de logements dont s'occupent les gestionnaires des coopératives du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif sont semblables à ceux du Programme des coopératives d'habitation; toutefois, les gestionnaires du parc de logements publics administrent des groupes de logements considérablement plus grands, ce qui reflète des différences marquées dans les méthodes de gestion. Dans le cadre du logement public, certains gestionnaires sont responsables d'un grand ensemble et d'autres de plusieurs ensembles à la fois, parfois situés sur des emplacements différents. Les gestionnaires de coopératives s'occupent généralement d'un plus faible nombre de logements habituellement situés sur un seul emplacement.

TABLEAU 9.2
NOMBRE MOYEN DE LOGEMENTS GÉRÉS PAR MÉTHODE DE GESTION

	PFCH	ARTICLE 61	ARTICLE 95	SBL F-P	LOGEMENT PUBLIC
Gestionnaire rémunéré à temps plein	69,1	109,6	78,6	64,7	S.O.
Gestionnaire rémunéré à temps partiel	36,4	57,2	44,5	24,9	S.O.
Occupants bénévoles	29,3	37,4	26,1	30,5	S.O.
Entreprise privée de gestion	45,2	43,7	62,5	25,0	S.O.
Fédération de coopératives	21,8	0,0	23,9	0,0	S.O.
Groupe de ressources techniques pour les coopératives	25,1	27,5	29,7	36,9	S.O.
Autre	36,8	71,4	40,9	56,2	S.O.
TOTAL	34,5	47,0	36,8	48,2	162,3

SOURCE : Enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990; SAALS (accords), Division de la gestion du portefeuille pour les programmes, SCHL, 1990; Évaluation du programme de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Le tableau 9.3 illustre les années combinées d'expérience en gestion immobilière des gestionnaires rémunérés de coopératives d'habitation. Ces derniers possèdent à peu près le même niveau d'expérience que les gestionnaires de logements publics. De plus, le niveau d'expérience est plus élevé dans le cas des versions plus anciennes du programme. Les gestionnaires rémunérés du PFCH, créé depuis moins de cinq ans, possèdent 5,7 années d'expérience. Ces gestionnaires ont, de façon générale, acquis plus de quatre années d'expérience dans le cadre du Programme des coopératives d'habitation. Les gestionnaires rémunérés des coopératives relevant de l'article 95 et du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif ont 7,5 années d'expérience; toutefois, les premiers ont acquis plus d'expérience dans le cadre du Programme des coopératives d'habitation. Les gestionnaires rémunérés des coopératives relevant de l'article 95 possèdent 11 années d'expérience, dont 7,3 ont été acquises généralement dans le cadre du Programme des coopératives d'habitation.

TABLEAU 9.3
ANNÉES D'EXPÉRIENCE EN GESTION IMMOBILIÈRE DES GESTIONNAIRES RÉMUNÉRÉS (MOYENNE)

	PFCH	ARTICLE 61	ARTICLE 95	SBL F-P	LOGEMENT PUBLIC
Gestion de la coopérative actuelle	2,0	4,9	3,6	2,6	-
Gestion de coopératives, sauf la coopérative actuelle	2,3	2,4	2,1	1,7	-
Gestion immobilière, excluant les coopératives	1,4	3,7	1,8	3,2	-
TOTAL DE L'EXPÉRIENCE EN GESTION IMMOBILIÈRE	5,7	11,0	7,5	7,5	7,4

SOURCE : Enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Les études et la formation des gestionnaires et des occupants constituent un autre facteur important relativement à la gestion globale d'une coopérative. Le tableau 9.4, qui présente les études qu'ont suivies les gestionnaires rémunérés, indique qu'environ un quart des gestionnaires rémunérés de coopératives possèdent un diplôme universitaire.

Environ 44 p. 100 des gestionnaires rémunérés de coopératives du PFCH ont obtenu un diplôme d'une école de métiers ou d'un collège communautaire, par rapport à 31,7 p. 100 des gestionnaires de coopératives relevant de l'article 95 et à 26 p. 100 des gestionnaires de coopératives relevant de l'article 61. Une proportion assez élevée des gestionnaires de logements publics, soit 14,5 p. 100, n'ont pas achevé leurs études secondaires. Par contre, les gestionnaires du Programme des coopératives d'habitation ont à peu près tous terminé leurs études secondaires. Environ deux fois plus de gestionnaires de coopératives d'habitation que de gestionnaires de logements publics ont un diplôme universitaire. Les gestionnaires rémunérés de coopératives du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif ont un niveau comparable de formation à l'université, dans une école de métiers ou un collège communautaire, par rapport aux gestionnaires des autres versions du Programme des coopératives d'habitation.

TABLEAU 9.4
NIVEAU D'ÉTUDES DES GESTIONNAIRES RÉMUNÉRÉS DE COOPÉRATIVES D'HABITATION

	PFCH %	ARTICLE 61 %	ARTICLE 95 %	SBL F-P %	LOGEMENT PUBLIC %
Études secondaires inachevées	0,0	0,0	0,3	4,6	14,5
Études secondaires achevées	18,8	13,6	21,3	22,1	22,6
École de métiers ou collège communautaire	44,1	26,0	31,7	33,7	35,2
Cours universitaires	13,1	30,3	20,6	16,3	14,5
Diplôme universitaire	24,0	30,1	26,0	23,3	13,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

SOURCE : Enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Comme il a été mentionné plus haut, la gestion des coopératives d'habitation dépend dans une grande mesure du travail bénévole des occupants. De nombreuses responsabilités des occupants exigent des compétences spécialisées qui ne peuvent être acquises qu'au moyen d'un programme de formation. Le tableau 9.5 illustre les cours suivis par les occupants et les gestionnaires de coopératives d'habitation. Au moins la moitié des gestionnaires indiquent qu'un occupant ou plus de leur coopérative a suivi des cours portant sur la gestion d'un conseil d'administration, la gestion financière, la sélection

et la formation des membres et l'entretien et la gestion d'une coopérative. Il semblerait que ces cours soient essentiels à la gestion de coopératives d'habitation. Cependant, selon les gestionnaires, aucun occupant n'a suivi ces cours essentiels dans au moins 30 p. 100 des coopératives. Dans environ les trois quarts des coopératives du Programme fédéral- provincial de logement sans but lucratif, au moins un occupant a suivi des cours sur la gestion d'un conseil d'administration, la gestion financière et la sélection et la formation des membres.

Ces mêmes cours sont également les plus populaires chez les gestionnaires. Au moins 40 p. 100 des coopératives (ensemble des versions du programme) indiquent que leur gestionnaire a suivi des cours sur la gestion d'un conseil d'administration, la gestion financière, la sélection et la formation des membres et l'entretien et la gestion d'une coopérative. Entre 30 et 40 p. 100 des gestionnaires de toutes les coopératives indiquent aussi avoir suivi des cours portant sur le développement des aptitudes de gestion, la participation des membres et les bénévoles et la résolution de conflits. Les niveaux de participation pour le Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif sont à peu près les mêmes, quoique le gestionnaire d'environ 66 p. 100 des coopératives a suivi le cours sur l'entretien et la gestion d'une coopérative. Ce taux de participation excède d'environ 50 p. 100 celui des autres versions du programme des coopératives d'habitation.

TABLEAU 9.5
COURS SUIVIS PAR LES OCCUPANTS ET LES GESTIONNAIRES DE COOPÉRATIVES

	PFCH %	ARTICLE 61 %	ARTICLE 95 %	SBL F-P %
COURS SUIVIS PAR LES OCCUPANTS				
Gestionnaire autorisé, agréé ou non, des propriétés immobilières	4,2	7,4	4,6	5,0
Étudie en vue de devenir gestionnaire autorisé, agréé ou non, des propriétés immobilières	1,8	4,7	3,5	5,0
Fonctions d'un conseil d'administration	66,7	64,2	62,4	77,1
Gestion financière	64,7	67,3	67,6	73,4
Sélection et formation des membres	62,1	56,6	53,6	77,8
Entretien et gestion	54,8	54,5	52,7	51,3
Développement des aptitudes de gestion	19,5	21,2	29,4	25,7
Participation des membres et bénévoles	33,5	25,2	30,8	29,6
Résolution de conflits	23,3	27,4	29,0	22,1
COURS SUIVIS PAR LES GESTIONNAIRES				
Gestionnaire autorisé, agréé ou non, des propriétés immobilières	10,8	11,8	11,5	18,1
Étudie en vue de devenir gestionnaire autorisé, agréé ou non, des propriétés immobilières	13,1	9,2	10,5	19,8
Fonctions d'un conseil d'administration	54,0	55,2	44,5	62,8
Gestion financière	57,7	63,3	56,9	57,4
Sélection et formation des membres	43,4	46,0	34,6	56,4
Entretien et gestion	46,4	49,9	41,6	66,3
Développement des aptitudes de gestion	37,4	30,0	37,1	34,1
Participation des membres et bénévoles	37,9	33,7	32,2	37,0
Résolution de conflits	38,3	38,7	32,6	41,3

SOURCE : Enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Le nombre élevé de gestionnaires qui s'inscrivent à ces cours essentiels et qui les achèvent porte vraisemblablement à croire que les renseignements fournis sont importants pour la gestion efficace d'une coopérative. Bien qu'il soit reconnu que certains types de renseignements, liés à l'entretien par exemple, peuvent être obtenus au moyen d'autres genres d'études ou de formation, les taux de participation des gestionnaires dans ces domaines clés demeurent plutôt faibles.

Certains cours, comme celui qui porte sur les conseils d'administration, semblent revêtir une grande importance, puisque les comités auxquels siègent les occupants constituent l'une des composantes essentielles de la structure de gestion d'une coopérative d'habitation. L'un des chapitres précédents qui traite des avantages du logement coopératif a déjà abordé la question du niveau de participation des membres. La présente section examine la présence de divers comités d'occupants oeuvrant dans les coopératives d'habitation.

Le rôle du conseil d'administration dans une coopérative d'habitation consiste à surveiller le travail des comités particuliers et à élaborer les lignes de conduite et les directives générales que devront suivre les autres comités. En général, les autres comités rendent compte de leurs activités au conseil d'administration, et ce dernier rend compte de ses activités à l'ensemble des membres. Le tableau 9.6 démontre que pratiquement toutes les coopératives d'habitation ont un conseil d'administration.

La fréquence des autres types de comités figurant au tableau 9.6 varie entre presque nulle et très élevée. Les comités d'occupants les plus courants dans les coopératives d'habitation, sans compter le conseil d'administration, sont les suivants : comité d'entretien (dont la fréquence varie de 85,9 p. 100 dans les coopératives relevant de l'article 61 à 89,1 p. 100 dans les coopératives du PFCH et les coopératives relevant de l'article 95), comité des finances (de 79,1 p. 100 dans les coopératives relevant de l'article 61 à 87,3 p. 100 dans les coopératives du PFCH) et comité de sélection et de formation des membres (de 79,4 p. 100 dans les coopératives relevant de l'article 61 à 85,2 p. 100 dans les coopératives du PFCH).

Environ deux tiers des coopératives ont un comité d'activités sociales et récréatives, environ la moitié ont un comité du bulletin et moins d'un quart des coopératives du PFCH ont un comité de sécurité. Très peu de coopératives d'habitation ont indiqué avoir un comité de services communautaires (de 3,6 p. 100 des coopératives relevant de l'article 61 à 8,7 p. 100 des coopératives du PFCH).

De façon générale, il est intéressant de constater que le nombre de comités d'occupants est plus élevé dans les coopératives d'habitation financées dans le cadre du Programme

fédéral-provincial de logement sans but lucratif et, en deuxième lieu, dans les coopératives du PFCH. Les coopératives relevant de l'article 61 ont le moins grand nombre de comités d'occupants d'un type particulier. Ces différences sont, dans certains cas, assez importantes.

TABLEAU 9.6
COMITÉS ACTIFS D'OCCUPANTS
DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

	PFCH %	ARTICLE 61 %	ARTICLE 95 %	SBL F-P %
Conseil d'administration	97,8	99,1	97,4	100,0
Sélection et formation des membres	85,2	79,4	82,5	96,8
Finances	87,3	79,1	84,9	100,0
Entretien	89,1	85,9	89,1	97,0
Sécurité	25,7	18,0	21,4	21,3
Services communautaires	8,7	3,6	5,5	13,9
Activités sociales et récréatives	67,8	64,0	62,5	93,7
Bulletin	57,7	54,0	45,9	83,8
Autre	27,3	24,5	28,1	40,1

SOURCE : Enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Les résultats des études de cas ont tendance à confirmer ceux de l'enquête, en ce qui a trait aux structures formelles de gestion dans les coopératives. Les conseils d'administration, avec ou sans employés rémunérés, s'occupent des activités quotidiennes, mais les décisions et les questions importantes sont couramment soumises à l'ensemble des membres pour qu'ils mettent au vote la ligne de conduite ou la question précise. Dans la plupart des cas, les membres des coopératives ayant fait l'objet des études de cas ont vraiment l'impression de contrôler la gestion de leur coopérative et que le conseil d'administration est élu pour représenter les membres. Une réunion générale des membres est habituellement nécessaire pour l'approbation des budgets annuels comprenant, notamment, toute augmentation des droits d'occupation. Des exemples ont été relevés où les membres n'ont pas approuvé les augmentations proposées des droits. De la même manière, l'ensemble des membres est appelé à autoriser les dépenses importantes pour les réparations ou les immobilisations et les propositions à cet effet ne sont pas systématiquement approuvées sur la recommandation du conseil d'administration.

Toute une gamme de comités existent dans les coopératives ayant fait l'objet des études de cas, les comités plus courants et les plus influents étant ceux des finances, de l'entretien et de la sélection des membres. Dans certaines grandes coopératives, des comités qui s'occupent de questions confidentielles, notamment les comités de sélection des membres et les comités des arriérés et des griefs, sont élus par l'ensemble des membres. Dans la plupart des cas, les comités et les employés relèvent du conseil d'administration, mais les relations de travail entre les comités et les employés rémunérés varient. Par exemple, dans les coopératives qui ont des employés d'entretien, ces derniers relèvent souvent du comité de l'entretien. Les études ont démontré que des comités spéciaux sont utilisés fréquemment pour réviser ou élaborer les lignes de conduite ou pour s'occuper de questions et de projets spéciaux. Afin d'améliorer la communication entre les divers comités et le conseil d'administration, de nombreuses coopératives choisissent des agents de liaison, soit qu'un membre du conseil siège à chaque comité ou qu'un des membres de chaque comité est désigné pour rendre compte des activités du comité au conseil.

Des préoccupations au sujet de la continuité des lignes de conduite et des pratiques de gestion ont amené certaines coopératives à adopter un processus électoral échelonné pour les membres du conseil et des comités, empêchant ainsi un roulement complet des membres du conseil. De plus, dans certaines coopératives, le président sortant d'un comité doit assurer la formation du nouveau président. Ces approches sont conçues pour améliorer l'efficacité de la structure de gestion. Dans la majorité des coopératives étudiées, les structures et les catégories de gestion ne semblent pas avoir changé considérablement avec le temps, quoique la structure de certaines coopératives ait évolué progressivement pour atteindre sa forme actuelle.

B. Rendement de la gestion

Cette section sur le rendement de la gestion des coopératives d'habitation examine un éventail de pratiques et d'activités de gestion utilisées par les coopératives d'habitation. On y examine aussi les méthodes employées pour la sélection des membres de la coopérative et l'établissement des priorités au niveau de l'entretien et des améliorations, les genres de problèmes de gestion rencontrés et différents indicateurs de l'efficacité de la gestion.

a) Entretien et amélioration

Les coopératives d'habitation disposent d'une variété de méthodes pour l'établissement des priorités au niveau de l'entretien et des améliorations. Bien qu'on n'accorde pas à ces priorités un rôle prépondérant pour les bâtiments

construits récemment comme les nouvelles coopératives du PFCH, elles revêtent toutefois une importance particulière dans le cas des bâtiments âgés et de ceux qui font l'objet d'une acquisition. Le tableau 9.7 présente les résultats d'une série de questions incorporées à l'enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation.

Comme le démontre le tableau 9.7, au moins le tiers des coopératives de l'ensemble des versions du programme ont indiqué qu'elles utilisaient chaque méthode mentionnée pour l'établissement des priorités, que ce soit au niveau de l'entretien ou des améliorations (exception faite de la catégorie Directives des comités ou des membres. En ce qui concerne les priorités pour l'entretien, les deux méthodes les plus couramment citées sont les suivantes : Demandes ou plaintes des occupants et Inspections. L'une ou l'autre de ces méthodes est mentionnée par plus de 78 p. 100 des coopératives (ensemble des programmes). Les coopératives plus anciennes visées par les articles 95 et 61 sont davantage susceptibles d'utiliser l'une ou l'autre de ces méthodes pour établir les priorités au niveau de l'entretien. Un peu moins de la moitié des coopératives de toutes les versions du programme fédéral utilisent les rapports d'employés, les calendriers préétablis ou l'application des règlements municipaux et des codes du bâtiment pour déterminer les priorités d'entretien. Par contre, les trois quarts des coopératives du Programme sans but lucratif fédéral-provincial se servent des rapports des employés.

En ce qui concerne la détermination des priorités pour l'amélioration des lieux, les directives des comités ou des membres viennent au premier rang dans l'ensemble des programmes, les données s'établissant comme suit : 60,2 p. 100 des coopératives du PFCH, 63,2 p. 100 des coopératives relevant de l'article 95 et 68,0 p. 100 des coopératives relevant de l'article 61. Les inspections et les demandes et les plaintes des résidents viennent au deuxième rang des moyens utilisés pour la détermination des priorités au niveau des améliorations car plus de la moitié des coopératives les mentionnent (les coopératives du PFCH font exception car 47,6 p. 100 d'entre elles utilisent les inspections).

TABLEAU 9.7
MOYENS UTILISÉS POUR L'ÉTABLISSEMENT
DES PRIORITÉS AU NIVEAU DE L'ENTRETIEN ET DES AMÉLIORATIONS

	PFCH %	ARTICLE 61 %	ARTICLE 95 %	SBL F-P %
ENTRETIEN				
Demandes/plaintes des occupants	79,5	87,3	82,0	84,9
Rapports des employés	45,1	51,2	45,9	75,3
Inspections	77,9	81,6	82,0	85,0
Calendriers préétablis	43,1	51,0	46,1	31,5
Directives comités/membres	30,1	27,3	32,3	26,7
Règlements municipaux/code du bâtim.	45,9	46,5	45,0	45,3
AMÉLIORATIONS				
Demandes/plaintes des occupants	53,9	54,0	52,5	40,3
Rapports des employés	32,1	40,4	33,7	58,1
Inspections	47,6	60,4	55,3	49,6
Calendriers préétablis	36,8	39,4	33,4	37,0
Directives comités/membres	60,2	68,0	63,2	63,8
Règlements municipaux/code du bâtim.	39,4	36,3	35,7	41,1

SOURCE : Enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

En ce qui concerne la planification de l'entretien des ensembles, on a aussi demandé aux gestionnaires à quand remontait la dernière mise à jour du plan d'entretien de leur coopérative. Comme l'indique le tableau 9.8, entre 30,3 p. 100 (article 61) et 40,1 p. 100 (PFCH) des coopératives ont mis à jour leur plan d'entretien au cours des six derniers mois. Par ailleurs, de 16,8 p. 100 (PFCH) à 29,0 p. 100 (article 61) des coopératives ont répondu que la dernière mise à jour de leur plan remontait à une période s'établissant entre six et douze mois et entre 6,1 p. 100 (PFCH) et 10,4 p. 100 (article 61) des coopératives ont mis à jour leur plan il y a au moins un an et au plus deux ans. Peu de coopératives ont signalé que leur plan d'entretien était mis à jour selon des intervalles supérieurs à deux ans. Toutefois, de 19,8 p. 100 (article 95) à 30,7 p. 100 (PFCH) des coopératives ont mentionné n'avoir jamais préparé de plan d'entretien.

TABLEAU 9.8
PÉRIODE ÉCOULÉE DEPUIS LA DERNIÈRE MISE À JOUR DU PLAN D'ENTRETIEN

	PFCH %	ARTICLE 61 %	ARTICLE 95 %	SBL F-P %
Sans objet	30,7	24,2	19,8	29,5
Au cours des 6 derniers mois	40,1	30,3	36,7	27,6
Entre 6 et 12 mois	16,8	29,0	24,6	21,4
Entre 1 et 2 ans	6,1	10,4	9,3	4,5
2 ans ou plus	0,8	4,4	5,2	12,5
Aucune mise à jour du plan	5,5	1,7	4,4	4,5

SOURCE : Enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Les pratiques de gestion méritent aussi un examen afin de déterminer à quel point les activités d'entretien et d'amélioration font l'objet d'un report.

La remise à plus tard de l'entretien ne permet pas de préserver l'état des bâtiments qui composent le parc. Le report de l'entretien est sérieux puisqu'on peut laisser se détériorer des composantes des bâtiments au point où il faille procéder à des réparations sérieuses ou même au remplacement.

Les améliorations doivent prévoir le remplacement des composantes dont la durée utile, matérielle ou économique, tire à sa fin. Par conséquent, le report des améliorations ne doit pas avoir d'effets négatifs à long terme sur l'état des bâtiments. Toutefois, le report des améliorations à chaque année au point où les composantes ne répondent plus aux normes minimales de propriété aura certainement des répercussions négatives sur l'état du parc.

Le tableau 9.9 présente la proportion des coopératives qui déclarent un report de l'entretien ou des améliorations. Entre 40 (PFCH) et 49 p. 100 (article 61) des gestionnaires de coopératives déclarent que l'entretien a été remis à plus tard dans leur coopérative. Une telle situation est beaucoup plus fréquente dans le cas des coopératives que dans le cas des logements publics (27,6 p. 100). Dans les coopératives, le pourcentage des reports d'activités d'amélioration est légèrement plus élevé que la remise à plus tard de l'entretien, et bien que le même phénomène se rencontre dans les ensembles d'habitation du logement public (35,3 p. 100 de report), les pourcentages des coopératives sont encore considérablement plus élevés, allant de 42,5 p. 100 dans les

ensembles d'habitation du PFCH à 52,8 p. 100 dans les coopératives relevant de l'article 61.

TABLEAU 9.9
REPORT DE L'ENTRETIEN ET DES AMÉLIORATIONS

	PFCH	ARTICLE 61	ARTICLE 95	SBL F-P	LOGEMENT PUBLIC
Report de l'entretien	39,5	48,6	46,4	54,9	27,6
Report des améliorations	42,5	52,8	48,4	53,4	35,3

SOURCE : Enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Le tableau 9.10 donne les raisons invoquées pour le report de l'entretien et des améliorations. Contrairement au Logement public où le manque de fonds a constitué un facteur dominant et contribué au report de l'entretien et des améliorations, les réponses des gestionnaires de coopératives d'habitation n'ont pas permis d'établir de raison majeure dans ce cas-ci.

Le manque de fonds et la disponibilité des résidents sont les deux plus importantes raisons mentionnées pour le report de l'entretien (entre 20 et 30 p. 100 des coopératives). Les coopératives du PFCH font exception, car seulement 14,3 p. 100 des gestionnaires ont mentionné que des facteurs d'ordre budgétaire avaient contribué au report des travaux. Le manque de temps chez les résidents contribue de façon significative au report de l'entretien pour près de la moitié de toutes les coopératives du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif.

Le manque de fonds est le plus important facteur à contribuer au report des améliorations dans les coopératives. Cette raison est mentionnée par le quart des coopératives du PFCH, par 35 p. 100 des coopératives relevant de l'article 95 et par 37,8 p. 100 des coopératives relevant de l'article 61.

Environ le tiers des coopératives du Programme fédéral-provincial sans but lucratif ont remis des améliorations à plus tard de manière à les effectuer en même temps que d'autres travaux.

TABLEAU 9.10
RAISONS DU REPORT DE
L'ENTRETIEN ET DES AMÉLIORATIONS

	PFCH %	ARTICLE 61 %	ARTICLE 95 %	SBL F-P %	LOGEMENT PUBLIC %
RAISONS DU REPORT DE L'ENTRETIEN					
Manque de fonds	14,3	29,5	26,4	27,4	73,3
Pénurie de main-d'oeuvre spécialisée	10,6	14,6	11,5	27,2	21,1
Manque de temps chez les membres	30,3	22,1	29,9	46,5	-
Exécution avec d'autres travaux	14,1	15,7	16,4	0,0	26,7
Autre	16,5	16,8	12,6	50,0	3,4
RAISONS DU REPORT DES AMÉLIORATIONS					
Manque de fonds	24,0	37,8	35,0	26,4	83,4
Pénurie de main-d'oeuvre spécialisée	8,7	11,2	8,8	10,9	11,8
Manque de temps chez les membres	19,2	19,3	23,3	9,3	-
Exécution avec d'autres travaux	19,5	16,9	15,3	34,8	19,5
Autre	15,0	22,3	11,1	100,0	4,9

SOURCE : Enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Un autre problème relatif à l'entretien concerne la préparation d'un logement à l'occupation. Le questionnaire de l'enquête demandait aux coordonnateurs et aux gestionnaires d'évaluer pour la dernière année le temps moyen de préparation d'un logement vacant à l'occupation (compte tenu des travaux de réparation, de peinture, de nettoyage, et ainsi de suite, normalement effectués). En moyenne, les logements des coopératives du PFCH et de l'article 95 sont prêts à être occupés de nouveau presque deux fois plus vite que les logements d'ensembles relevant de l'article 61. Le temps moyen de préparation dans les coopératives du PFCH ou de l'article 95 équivaut à cinq jours, par rapport à dix jours dans les ensembles relevant de l'article 61. Les deux tiers des logements des coopératives des deux premières catégories sont préparés en une semaine et plus des quatre cinquièmes des logements de la dernière catégorie, en l'espace de deux semaines (tableau 9.11). La comparaison de ces données avec les réponses à une question semblable du questionnaire

d'évaluation du Programme de logement public laisse croire que le délai de préparation des logements des coopératives relevant de l'article 61 correspond davantage à celui du parc de logement public qu'à celui des autres coopératives. La préparation efficiente des logements libres en prévision de leur occupation optimalise l'utilisation du parc des coopératives et témoigne de la capacité de l'administration à réagir à la demande.

TABLEAU 9.11
DÉLAI DE PRÉPARATION MOYEN DES LOGEMENTS SELON LA VERSION DU PROGRAMME

DÉLAI DE PRÉPARATION DES LOGEMENTS	POURCENTAGE DES COOPÉRATIVES				
	PFCH	ARTICLE 61	ARTICLE 95	SBL D'APRÈS 1985	LOGEMENTS PUBLICS
Moins d'une semaine	67	49	66	49	48
1 à 2 semaines	19	25	14	49	28
2 à 3 semaines	6	5	9	-	15
3 à 4 semaines	2	-	1	-	2
Plus de 4 semaines	6	17	10	-	7
TOTAL	100	100	100	100	100
Nombre médian de jours	5	10	5	8	10,5

SOURCE : Enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990 et Programme de logement public - Rapport de l'évaluation de programme, SCHL, Avril 1990, p. 217-218.

b) Recrutement et sélection des membres

Le recrutement et la sélection des demandeurs sont accomplis par les coopératives elles-mêmes en fonction d'un certain nombre de critères dont voici une liste partielle : choisir des personnes à faible revenu ou des membres des autres groupes cibles pour l'occupation des logements dont le loyer est proportionné au revenu; s'assurer que les ménages pourront payer leurs droits d'occupation de façon régulière; s'assurer que les ménages participeront pleinement aux comités et travailleront bénévolement afin d'aider au fonctionnement de la coopérative; et faire en sorte que les résidents éventuels s'intègrent bien aux autres membres.

Le tableau 9.12 présente les méthodes utilisées pour repérer les membres éventuels des coopératives. Les gestionnaires des coopératives d'habitation ont indiqué que le bouche à oreille (au moins 80 p. 100) et le recrutement par les locataires des

coopératives (plus de 70 p. 100) étaient les pratiques les plus souvent employées pour trouver de nouveaux membres. Dans le cadre du PFCH, la publicité dans les journaux locaux (67,4 p. 100) est aussi un important moyen de trouver de nouveaux membres. Chacune de ces méthodes est également importante dans le cas des coopératives sans but lucratif fédérales-provinciales, bien que ces dernières aient aussi grandement recours aux listes des organismes locaux d'habitation.

TABLEAU 9.12
MÉTHODES UTILISÉES PAR LES COOPÉRATIVES POUR TROUVER DE NOUVEAUX MEMBRES

	PFCH	ARTICLE 61	ARTICLE 95	SBL F-P
a) Publicité dans les journaux locaux	67,4	25,8	35,4	54,9
b) Recrutement par des locataires	70,1	71,8	74,9	69,7
c) Bouche à oreille	88,4	80,6	81,8	83,7
d) Affiches devant la coopérative	35,8	22,1	17,1	13,3
e) Personnes référées par des groupes de ressources techniques	43,1	32,8	39,6	36,3
f) Personnes référées par la Fédération de l'habitation coopérative	29,3	33,8	28,0	25,2
g) Personnes référées à partir des listes de la SCHL	33,3	16,3	12,5	48,2
h) Autre	14,7	13,6	14,6	21,5

SOURCE : Enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Dans le cadre du PFCH, il est possible qu'une province responsable d'appliquer le Programme de supplément de loyer demande aux coopératives d'accepter des personnes admissibles (aux besoins impérieux) qui figurent sur les listes d'attente provinciales et municipales (organismes locaux d'habitation) pour qu'ils occupent jusqu'à 50 p. 100 des logements visés par le supplément de loyer. Le tableau 9.13 montre que, dans l'ensemble, seul un faible pourcentage des locataires LPR de toutes les versions du programme ont été référés par un organisme d'habitation. En particulier, ce n'est que dans le cadre du PFCH en Ontario (27,7 p. 100) et en Colombie-Britannique (19,8 p. 100) que cette proportion est importante. Toutefois, ce tableau ne comprend pas les personnes qui ont été référées par un OLH mais qui n'ont pas été sélectionnées par les coopératives.

TABLEAU 9.13
LOCATAIRES BÉNÉFICIANT D'UN LPR RÉFÉRÉS PAR UN OLH

PROVINCE	PFCH	ARTICLE 61	ARTICLE 95	SBL F-P
Terre-Neuve	0,0	S.O.	0,0	S.O.
Île-du-Prince-Édouard	0,0	S.O.	0,0	S.O.
Nouvelle-Écosse	8,1	0,0	0,8	S.O.
Nouveau-Brunswick	3,0	S.O.	1,4	S.O.
Québec	0,0	0,0	0,5	1,4
Ontario	27,7	5,5	1,1	13,2
Manitoba	1,5	S.O.	2,7	S.O.
Saskatchewan	0,0	0,0	0,0	S.O.
Alberta	0,0	0,0	0,9	S.O.
Colombie-Britannique	19,8	0,9	1,8	S.O.

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Le comité de sélection doit s'assurer que les membres éventuels peuvent assumer les responsabilités de la vie coopérative. En outre, les lignes directrices du PFCH indiquent que les demandeurs admissibles au Supplément de loyer doivent satisfaire aux mêmes critères de base que les autres demandeurs de coopératives. Le tableau 9.14 montre que les personnes référées par des organismes locaux d'habitation sont soigneusement examinées. Comme on peut le constater, les OLH doivent référer entre 1,5 (article 61) et 3,1 (PFCH) demandeurs pour chaque logement LPR inoccupé.

TABLEAU 9.14
NOMBRE MOYEN DE DEMANDEURS RÉFÉRÉS PAR UN OLH
PAR LOGEMENT LPR INOCCUPÉ

	PFCH	ARTICLE 61	ARTICLE 95	SBL F-P
Nombre moyen de demandeurs référés par logement inoccupé	3,1	1,5	2,9	3,4

SOURCE : Enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Le tableau 9.15 montre que jusqu'à un quart des gestionnaires de coopératives (article 61) ont de la difficulté à trouver des locataires pour les logements LPR. Cette situation est

moins fréquente dans le cas des autres versions du Programme (environ 19 p. 100 pour l'article 95 et 12,9 p. 100 pour le PFCH).

TABLEAU 9.15
DIFFICULTÉS À TROUVER DES LOCATAIRES POUR LES LOGEMENTS LPR

	PFCH	ARTICLE 61	ARTICLE 95	SBL F-P
Oui, de grandes difficultés	3,3	16,1	8,2	10,9
Oui, de petites difficultés	9,6	8,9	10,6	20,6
Pas de difficultés	87,1	75,0	81,2	68,5

SOURCE : Enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Les méthodes utilisées par les coopératives d'habitation pour sélectionner les résidents sont présentées au tableau 9.16. Il est évident que les coopératives effectuent presque toutes une sélection des membres qu'elles admettront dans leur ensemble. La méthode de sélection la plus courante consiste à rencontrer les demandeurs en entrevue. Elle est utilisée par plus de 93 p. 100 des coopératives.

Il existe aussi trois autres méthodes de sélection utilisées couramment par les coopératives. Les vérifications de la solvabilité sont utilisées par 72,4 p. 100 des coopératives du PFCH, par 55 p. 100 des coopératives relevant de l'article 95 et par 61,2 p. 100 des coopératives relevant de l'article 61. Les recommandations (comme celles d'un employeur) sont utilisées par 60,3 p. 100 des coopératives du PFCH, par 53,8 p. 100 des coopératives relevant de l'article 95 et par 55,5 p. 100 des coopératives relevant de l'article 61. Une visite de l'ensemble par le demandeur pour lui permettre de rencontrer les résidents est utilisée comme méthode de sélection par 46,4 p. 100 des coopératives du PFCH, par 48,9 p. 100 des coopératives relevant de l'article 95 et par 56,2 p. 100 des coopératives relevant de l'article 61. La vérification auprès des organismes locaux de l'habitation pour la sélection des demandeurs est signalée par seulement 22,6 p. 100 des coopératives du PFCH, par 4,8 p. 100 des coopératives relevant de l'article 95 et par 8,2 p. 100 des coopératives relevant de l'article 61. Les OLH appliquent clairement la sélection préalable dans le cas des demandeurs à faible revenu seulement. En règle générale, les coopératives du PFCH et celles du Programme fédéral-provincial de logement sans but lucratif effectuent le plus grand nombre de vérifications.

TABLEAU 9.16
MÉTHODES UTILISÉES POUR LA SÉLECTION DES MEMBRES DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

	PFCH %	ARTICLE 61 %	ARTICLE 95 %	SBL F-P %
Entrevues personnelles	95,0	93,4	95,5	97,1
Visite de la coopérative pour rencontrer les membres	46,4	56,2	48,9	53,3
Vérifications de la solvabilité	72,4	61,2	55,0	76,4
Recommandations (ex. employeur)	60,3	55,5	53,8	71,9
Vérifications préalables auprès de l'organisme local de l'habitation	22,6	8,2	4,8	22,3
Autres vérifications	15,9	17,3	15,5	24,5
Aucune vérification	0,7	0,9	1,4	0,0

SOURCE : Enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Selon les études de cas, des méthodes efficaces de sélection des membres sont la clé du maintien du caractère de la collectivité et du bon fonctionnement d'une coopérative. La plupart des coopératives étudiées insistent beaucoup sur la compréhension, par les demandeurs, des principes du logement coopératif. Elles veillent aussi à ce que les nouveaux membres reçoivent des documents d'orientation leur expliquant de quelle façon ils doivent participer. On a toutefois noté dans certains cas que même les meilleures méthodes de sélection des membres ne sont pas infaillibles. On a donné pour exemple l'adhésion de personnes enthousiastes et remplies de grandes idées mais dont la participation ne se concrétisa jamais. Certaines coopératives ont utilisé une gamme de critères pour la sélection des demandeurs comprenant ce qui suit : la motivation à participer, la compatibilité avec les autres membres, le besoin de logement, l'aptitude à payer les droits d'occupation et la correspondance entre les besoins de logement des demandeurs et les logements disponibles. Une coopérative pour aînés se préoccupait particulièrement de l'âge des membres (ses résidents étaient très âgés et en perte d'autonomie) et voulait accorder les logements vacants à des personnes plus "actives". L'utilisation d'un système de notation par point a été signalée à quelques reprises dans le passé. On a toutefois abandonné cette méthode étant donné qu'elle portait trop atteinte à la dignité individuelle.

En termes de clients bénéficiant des suppléments de loyer, les directives énoncent essentiellement qu'à l'intérieur des plafonds déterminant les besoins impérieux (PRBI), le nombre de logements destinés aux ménages dont le revenu s'inscrit

dans les paliers supérieurs ne dépassera pas leur part respective des besoins. La directive vise à faire en sorte que divers groupes de revenu en deçà des plafonds établis bénéficient du programme des suppléments de loyer.

Le tableau 9.17 répartit selon le revenu des ménages les résidents LPR par rapport à leurs PRBI. Il n'y a pas de concentration d'occupants LPR relevant uniquement des PRBI, mais une répartition dans toutes les catégories représentant le revenu de ménage exprimé en pourcentage des PRBI. La répartition des revenus de ménage, établie en pourcentage des PRBI pour les différentes versions du Programme des coopératives d'habitation est plus concentrée vers les groupes d'échelons supérieurs que parmi le logement public, autre programme pour lequel nous avons pu obtenir des données semblables.

TABLEAU 9.17
REVENU DE MÉNAGE EXPRIMÉ EN POURCENTAGE DES PRBI POUR LES OCCUPANTS LPR SEULEMENT

	REVENU EXPRIMÉ EN POURCENTAGE DES PRBI				
	0-24,9%	25-49,9%	50-74,9%	75-100%	100% ET PLUS
PFCH	3,3	36,4	31,8	17,4	11,2
Article 61	3,0	20,3	22,2	14,5	40,0
Article 95	2,4	21,0	26,8	21,4	28,3
SBL F/P (Ontario)	3,5	26,3	25,1	20,7	24,5
SBL F/P (Québec)	4,1	42,1	36,3	13,0	4,5
Logement public	6,6	43,6	36,9	8,7	4,2

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990; et analyse des données provenant de l'évaluation du programme de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

En vertu de toutes les versions du programme, un certain pourcentage des occupants touchent des revenus dépassant leur plafond respectif de revenu déterminant les besoins impérieux.

Le tableau 9.18 porte uniquement sur les occupants LPR en deçà du plafond déterminant les besoins impérieux et les compare avec tous les ménages canadiens éprouvant des besoins impérieux. Selon la version du programme, entre 19,6 p. 100 (PFCH) et 29,9 p. 100 (article 95) des occupants LPR sous le PRBI touchent un revenu de ménage se situant entre 75 p. 100 et 100 p. 100 du PRBI. La majorité des occupants LPR ont un revenu fluctuant entre 25 p. 100 et 75 p. 100 du PRBI. Aux termes de toutes les versions du programme, au moins 67 p. 100 des occupants LPR en deçà du PRBI se retrouvent entre ces deux catégories.

Étant donné que 45 p. 100 des occupants LPR visés par le PFCH touchent un revenu inférieur à la moitié du PRBI applicable, par rapport à moins de 27 p. 100 de l'ensemble de la population éprouvant des besoins impérieux, il semble que, même sans le concours d'organismes municipaux et provinciaux, les coopératives aident une vaste proportion des groupes cibles visés par les programmes de logement social. Le nombre de suppléments-logements destinés aux ménages dont le revenu s'inscrit dans les paliers supérieurs du PRBI n'excède pas leur part respective des besoins impérieux.

TABLEAU 9.18
REVENU DE MÉNAGE EXPRIMÉ EN POURCENTAGE DES PRBI
UNIQUEMENT POUR LES OCCUPANTS LPR TOUCHANT UN REVENU INFÉRIEUR AU PRBI

	REVENU EXPRIMÉ EN POURCENTAGE DES PRBI				
	0-24,9%	25-49,9%	50-74,9%	75-100%	100% ET PLUS
PFCH	3,7	40,9	35,8	19,6	-
Article 61	5,0	33,8	37,1	24,1	-
Article 95	3,3	29,3	37,4	29,9	-
SBL F/P (Ontario)	4,6	34,8	33,2	27,4	-
SBL F/P (Québec)	4,3	44,1	38,0	13,6	-
Logement public	6,9	45,5	38,9	9,1	-
Tous les ménages éprouvant des besoins impérieux	2,0	24,9	41,2	31.8	-

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990; et analyse des données provenant de l'évaluation du programme de logement public, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Par conséquent, en vertu de toutes les versions du programme, les données semblent indiquer que les coopératives viennent en aide à toute une gamme de ménages touchant un revenu inférieur au PRBI.

c) Types de problèmes de gestion rencontrés relativement aux contributions bénévoles

Dans le cadre de l'enquête, on a demandé aux gestionnaires de préciser, à partir d'une liste préétablie, les problèmes de gestion rencontrés au cours des cinq dernières années. Cette liste de problèmes se limite surtout à l'aptitude de chaque coopérative à obtenir une contribution utile et bénévole de la part des résidents.

Trois réponses étaient possibles, c'est-à-dire souvent, quelquefois et pas du tout. Le tableau 9.19 expose le pourcentage de répondants jugeant que les problèmes de gestion sont survenus souvent dans les coopératives d'habitation au cours des cinq dernières années.

D'après les gestionnaires, les problèmes de gestion les plus fréquents relativement au bénévolat sont le manque de participation des occupants, le manque de cours offerts à leur intention et le temps excessif qu'ils doivent consacrer à la gestion. La fréquence de ces problèmes de gestion est légèrement plus élevée dans le cas des coopératives du PFCH.

Les gestionnaires résidents (30,4 p. 100 pour le PFCH) soulignent le manque de participation des occupants. Au chapitre VII traitant des avantages, on constate qu'environ 9 p. 100 des occupants des coopératives du PFCH ne consacrent pas de temps à la gestion de leur ensemble résidentiel. Par ailleurs, 20,7 p. 100 des gestionnaires du PFCH considèrent comme excessif le temps exigé des occupants pour la gestion. Ceux-ci peuvent être surchargés; le chapitre VII montre que 7 p. 100 des occupants de ces coopératives consacrent plus de vingt heures par mois à cette tâche. À ce dernier égard, 24,2 p. 100 des gestionnaires du PFCH estiment qu'il y a trop peu de cours visant à donner aux locataires la formation nécessaire en gestion.

Parmi les coopératives visées par les études de cas, certaines ne connaissaient pas de problème important de gestion et d'autres étaient aux prises avec diverses difficultés en la matière. On cherchait à déterminer les conditions générales d'autogestion efficace comme les obstacles à l'efficacité. Bien que les douze ensembles résidentiels examinés ne constituent pas nécessairement un échantillon représentatif des 1 500 coopératives, ils permettent de mettre en lumière certains problèmes.

Les plus courants relevés, se rattachant à la communication inefficace entre les membres de la coopérative et le conseil d'administration, le départ de personnes clés des comités et la trop grande attente vis-à-vis la participation bénévole, surviennent lorsque la coopérative dispose de ressources financières insuffisantes, n'est pas en mesure de maintenir la participation active des membres (des membres profitent des autres en leur abandonnant tout le travail), est gérée par des personnes qui centralisent le pouvoir ou ne bénéficie pas suffisamment du concours des groupes de ressources techniques et de la SCHL. Dans certains cas, il existe une difficulté d'ordre plus général, à savoir distinguer la gestion proprement dite des aspects personnels et collectifs de la vie en coopérative, c'est-à-dire, équilibrer les intérêts de la coopérative et les intérêts de chacun.

Les mesures correctives prises varient beaucoup parmi les coopératives examinées. Une solution consiste manifestement à engager du personnel pour corriger un certain nombre de problèmes, notamment pour alléger la charge de travail des occupants et réduire les tensions interpersonelles pouvant résulter des décisions relatives à la perception des frais de logement, à la façon de régler les cas de retards de paiement ou aux horaires d'entretien. Plusieurs coopératives comptant entièrement sur la participation bénévole ont par la suite confié à du personnel rémunéré ou des sous-traitants des tâches précises afin de réduire la charge de travail des membres. Les problèmes de communication ont souvent été résolus par la distribution de bulletins tenant les occupants au fait des activités. Dans les cas de participation insuffisante, les coopératives ont adopté toutes sortes de stratégies, qu'il s'agisse de systèmes de récompenses ou de mesures plus contraignantes.

TABLEAU 9.19
PROBLÈMES DE GESTION SURVENUS "SOUVENT" DANS LES COOPÉRATIVES AU COURS DES CINQ DERNIÈRES ANNÉES

	PFCH %	ARTICLE 61 %	ARTICLE 95 %	SBL F-P %
a) Trop de temps à consacrer à la gestion	20,7	14,7	16,4	19,1
b) Manque de compétences pertinentes	17,6	13,5	13,7	27,0
c) Remplacement des compétences au moment du départ des résidents	13,0	12,4	10,4	7,4
d) Cours offerts insuffisants	24,2	19,5	17,7	34,1
e) Manque de personnel rémunéré	9,1	14,5	8,4	14,6
f) Manque de participation	30,4	20,7	26,8	46,2
g) Manque d'encouragement	10,1	8,0	9,0	16,9
h) Roulement	9,2	11,1	9,6	0,0

SOURCE : Enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

d) Gestion efficace

Cette section décrit trois enquêtes portant sur l'efficacité de la gestion des coopératives. D'abord, les gestionnaires des coopératives ont été directement invités à déterminer l'efficacité de la gestion de leur coopérative en fonction de certains facteurs importants. Les résultats de ces enquêtes

doivent manifestement être interprétés avec soin puisque les coopératives évaluaient elles-mêmes leur rendement.

En deuxième lieu, les résidents ont été interrogés sur leur degré de satisfaction quant à la gestion de leur coopérative. Enfin, les groupes de ressources techniques et les fédérations ont évalué les compétences globales de gestion des coopératives.

Le tableau 9.20 évalue l'efficacité de divers aspects de la gestion, selon les gestionnaires. Selon le tableau précité, les réponses données pour les divers aspects de la gestion sont très constantes d'un programme à l'autre. De l'avis général, les aspects les mieux gérés constituent le recrutement et le choix des résidents, l'entretien, les améliorations ou réparations majeures, la gestion financière et le fonctionnement du conseil d'administration et des comités. À quelques exceptions près, plus de 90 p. 100 des coopératives considèrent que ces aspects sont bien gérés.

Selon les gestionnaires, les relations avec les résidents et les relations avec la collectivité constituent les aspects les moins bien gérés. Toutefois, plus de 80 p. 100 des coopératives jugent la gestion de ces aspects efficace.

Le seul aspect laissant à désirer, et de loin, se révèle la formation des résidents. La proportion de coopératives considérant cet aspect bien géré varie entre 62,4 p. 100 (coopératives relevant de l'article 95) et 66,0 p. 100 (coopératives du PFCH).

TABLEAU 9.20
POURCENTAGE DE GESTIONNAIRES JUGEANT EFFICACES LES DIVERS ASPECTS DE LA GESTION DES COOPÉRATIVES

	PFCH %	ARTICLE 61 %	ARTICLE 95 %	SBL F-P %
a) Choix des résidents	91,5	90,8	93,8	81,7
b) Formation des résidents	66,0	65,6	62,4	70,0
c) Entretien	91,0	89,4	93,0	85,2
d) Réparations/améliorations majeures	91,8	89,0	92,7	84,1
e) Gestion financière	95,9	94,9	98,4	96,2
f) Relations avec les résidents	82,1	88,1	85,7	74,0
g) Relations avec la collectivité	80,4	88,0	83,4	87,9
h) Conseil d'administration/comités	89,1	91,9	91,8	92,3
i) Gestion globale	91,6	91,8	96,3	92,1

SOURCE : Enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

NOTE : Les pourcentages ne tiennent pas compte des réponses "Ne sais pas" et "Sans objet".

Le tableau 9.21 évalue la satisfaction des occupants à l'égard de la gestion de leur coopérative. Leur degré de satisfaction dans l'ensemble est de 10 p. 100 inférieur à celui des gestionnaires. Plus de 80 p. 100 des résidents, quelle que soit la version du programme, se déclarent satisfaits de l'entretien des aires communes et du terrain, de la communication de l'information sur la coopérative, de l'aide aux résidents aux prises avec des difficultés financières et de la gestion financière. Le pourcentage est supérieur à 80 p. 100 dans le cas de la protection contre le crime et le vandalisme, de même que du respect des préoccupations des résidents et des mesures prises à cet égard dans les coopératives relevant des articles 61 et 95, et d'un peu plus de 78 p. 100 dans les coopératives du PFCH. Environ les trois quarts des résidents sont satisfaits de l'entretien des logements et de la sélection des occupants. Les cotes les plus faibles sont accordées à deux aspects de la gestion des coopératives du PFCH où seulement les deux tiers des occupants jugent efficaces les efforts visant à encourager la participation de tous et la coordination du travail des bénévoles. Dans le cas des coopératives relevant des articles 61 et 95, la proportion de résidents satisfaits à l'égard des mêmes activités se rapprochait davantage des trois quarts.

Les résidents des coopératives visées par le Programme fédéral-provincial sans but lucratif étaient les moins satisfaits à l'égard de l'encouragement des résidents à participer (69,8 p. 100), de la sélection des occupants

(68,2 p. 100) et de la coordination du travail des bénévoles (67,7 p. 100).

TABLEAU 9.21
SATISFACTION DES RÉSIDENTS À L'ÉGARD DE LA GESTION DE LEUR COOPÉRATIVE

	PFCH %	ARTICLE 61 %	ARTICLE 95 %	SBL F-P %
Entretien du terrain et des aires communes	81,0	83,6	84,6	81,8
Entretien des logements	78,7	79,1	78,5	77,9
Protection contre le crime et le vandalisme	78,9	85,1	85,5	76,8
Communication de l'information sur la coopérative	81,1	86,8	83,6	83,2
Respect des préoccupations des résidents et mesures prises	78,3	82,5	81,4	77,0
Encouragement des résidents à participer	67,1	77,6	72,5	69,8
Aide aux résidents aux prises avec des difficultés financières	80,1	87,1	88,4	82,4
Budget et gestion des finances	80,3	88,5	86,1	79,2
Sélection des résidents	75,4	77,4	76,7	68,2
Coordination du travail des bénévoles	68,7	77,7	72,1	67,7

SOURCE : Enquête auprès des occupants de coopératives, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

La troisième enquête sur l'efficacité de la gestion, s'adressant aux groupes de ressources techniques et aux fédérations de coopératives d'habitation (tableau 9.22), examine les compétences de gestion des coopératives d'habitation. D'après les cotes attribuées par ces deux groupes, 43,1 p. 100 d'entre eux jugent les compétences élevées, et 50 p. 100 les considèrent moyennes. Seulement 6,9 p. 100 tiennent les compétences pour faibles.

TABLEAU 9.22
OPINION DES GROUPES DE RESSOURCES TECHNIQUES ET DE LA FÉDÉRATION DE L'HABITATION COOPÉRATIVE SUR LES COMPÉTENCES DE GESTION GLOBALES DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

	POURCENTAGE
Très élevées	3,4
Élevées	39,7
Moyennes	50,0
Faibles	5,2
Très faibles	1,7
TOTAL	100,0

SOURCE : Enquête auprès des fédérations de coopératives d'habitation et des groupes de ressources techniques, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Les études de cas ont révélé que les membres considèrent que la gestion des coopératives est, dans l'ensemble, très efficace. Des entretiens avec les membres des coopératives ayant fait l'objet de l'étude et de leurs conseils d'administration ont permis de découvrir quatre indices essentiels ou critères d'une saine gestion : la satisfaction des membres à l'égard de leur logement, une bonne situation financière, l'absence de conflits au sein de la coopérative et la capacité de maintenir les droits d'occupation à des niveaux abordables. En général, pour que la gestion soit efficace ou réussie, il faut respecter certaines conditions, notamment maintenir de bonnes communications au sein de la coopérative, tenir régulièrement des assemblées, inciter les membres à participer activement aux activités, établir des voies hiérarchiques précises, élaborer un processus décisionnel efficace et s'assurer que les statuts, lignes de conduite et méthodes sont à jour et appliqués de façon cohérente.

Même si les études de cas ont mis en lumière les nombreux aspects positifs des coopératives d'habitation, celles-ci sont néanmoins confrontées à divers problèmes. Dans la conclusion du résumé des études de cas, on affirme que certaines coopératives ont d'importants besoins qui demeurent insatisfaits, en particulier en ce qui a trait aux ressources financières, à la participation des membres et au partage des responsabilités, aux études et à la formation, ainsi qu'aux conseils d'experts ou à la capacité d'aborder des problèmes particuliers. Les coopératives ont, pour la plupart, essayé de trouver leurs propres solutions, mais une aide supplémentaire de la part du secteur coopératif et de la SCHL peut se justifier, particulièrement dans les domaines de la formation et des études.

c) Difficultés financières

Dans le cadre de l'enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation, on a demandé si les coopératives avaient éprouvé des difficultés financières au cours des cinq dernières années et, le cas échéant, d'en indiquer les causes. Comme le montre le tableau 9.23, 17,3 p. 100 des coopératives du PFCH ont éprouvé des difficultés financières au cours des cinq dernières années (en réalité, depuis leur création) comparativement à 24,5 p. 100 des coopératives relevant de l'article 95 et à 20,1 p. 100 de celles qui relèvent de l'article 61.

En examinant les réponses des coopératives appartenant aux trois versions du programme, on constate que celles-ci attribuent leurs difficultés financières à des facteurs très différents. Parmi les coopératives du PFCH, 62,2 p. 100 considèrent que leurs difficultés financières sont dues à un fort taux d'inoccupation. Cette proportion tombe à seulement 17,4 p. 100 et 14,3 p. 100, respectivement, dans le cas des coopératives relevant de l'article 95 et de celles qui relèvent de l'article 61. En outre, les coopératives du PFCH ont souvent attribué leurs difficultés financières à des dépenses élevées. Ce facteur a été mentionné par 44,4 p. 100 d'entre elles, mais par 32,4 p. 100 des coopératives relevant de l'article 95 et 15,2 p. 100 de celles qui relèvent de l'article 61.

Par ailleurs, le facteur le plus couramment mentionné par les coopératives relevant des articles 95 et 61 est la mauvaise gestion. En effet, plus de 46 p. 100 des coopératives relevant de l'article 61 et 42,9 p. 100 de celles qui relèvent de l'article 95 ont attribué leurs difficultés financières à ce facteur, comparativement à 33,9 p. 100 des coopératives du PFCH.

Deux autres facteurs ont été mentionnés souvent par les coopératives relevant de l'article 61, mais beaucoup moins fréquemment par celles qui relèvent de l'article 95. En effet, plus de 37 p. 100 des coopératives relevant de l'article 61, 23 p. 100 de celles qui relèvent de l'article 95 et 11,3 p. 100 seulement des coopératives du PFCH pensent que leurs difficultés financières sont causées en partie par le «rattrapage des travaux d'entretien». Par ailleurs, 26,2 p. 100 des coopératives relevant de l'article 61, 23,6 p. 100 de celles qui relèvent de l'article 95 et 21,2 p. 100 des coopératives du PFCH ont indiqué que leurs difficultés financières étaient attribuables en partie au mauvais état des immeubles existants ou à leur conception insatisfaisante.

TABLEAU 9.23
FACTEURS AYANT CONTRIBUÉ AUX DIFFICULTÉS FINANCIÈRES DES COOPÉRATIVES AU COURS DES CINQ DERNIÈRES ANNÉES

	PFCH %	ARTICLE 61 %	ARTICLE 95 %
Pourcentage des coopératives éprouvant des difficultés financières	17,3	20,1	24,5
CAUSES			
Mauvaise gestion	33,9	46,2	42,9
Frais élevés	44,4	15,2	32,4
Haut taux d'inoccupation	62,2	14,3	17,4
Rattrapage des travaux d'entretien	11,3	37,6	23,0
Mauvais état ou conception insatisfaisante des immeubles existants	21,2	26,2	23,6
Mauvais état ou conception insatisfaisante des immeubles neufs	17,1	24,8	25,1
Autres	28,7	23,3	27,5

SOURCE : Enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires des coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

On peut aussi mesurer le rendement de la gestion en cas de difficultés financières en examinant à quel point les locataires des coopératives d'habitation ont pu profiter de l'aide financière à court terme offerte par la coopérative (tableau 9.24). Cette aide (par exemple, le Fonds de sécurité d'occupation ou un fonds de subventions assujetties à une vérification du revenu) vise à réduire les droits mensuels d'occupation pour les ménages qui ont subi une baisse de revenu à cause d'une mise à pied, d'une perte d'emploi ou du départ d'un des soutiens de famille. Les données font voir de grandes différences entre les versions du Programme pour ce qui est de la capacité des coopératives à dispenser une aide financière.

Dans le cadre du PFCH, environ un tiers des gestionnaires de coopératives affirment pouvoir offrir une aide en cas de graves difficultés financières alors que seulement 20 p. 100 disent pouvoir le faire quelle que soit la gravité du besoin. Presque 60 p. 100 des gestionnaires de coopératives relevant de l'article 95, estiment qu'une aide financière peut être dispensée quelle que soit la gravité du besoin, cependant qu'un cinquième affirment encore être dans l'impossibilité de verser une aide financière quelconque. Inversement, plus de 56 p. 100 des gestionnaires de coopératives relevant de

l'article 61 déclarent qu'ils ne pourraient offrir aucune aide financière aux occupants éprouvant des difficultés financières.

TABLEAU 9.24
AIDE FINANCIÈRE À COURT TERME OFFERTE PAR LES COOPÉRATIVES (POURCENTAGE DES MÉNAGES)

	PFCH	ARTICLE 61	ARTICLE 95	SBL F-P
Oui, une aide quel que soit le besoin	23,8	19,8	59,0	25,2
Oui, mais seulement en cas de graves difficultés financières	34,5	13,8	13,4	26,0
Non, la coopérative n'est pas en mesure d'offrir une aide	21,2	56,5	21,0	41,4
Autre	20,5	10,0	6,7	7,4

SOURCE : Enquête auprès des coordonnateurs et gestionnaires de coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Le tableau 9.25 présente les cotisations versées au Fonds de sécurité d'occupation du PFCH. Ce fonds fait partie du budget de fonctionnement de chacune des coopératives qui se charge de l'administrer individuellement. Les cotisations au fonds, initialement fixées à 40 $ par logement en 1986, sont indexées annuellement en fonction d'un indice d'inflation accepté par la SCHL. Comme nous l'avons vu, le degré d'aide mis à la disposition des occupants dans le besoin varie. Quand le fonds n'est pas en mesure d'offrir une aide, on peut y injecter des fonds excédentaires de fonctionnement ou encore hausser les cotisations de certains membres afin d'en accroître le volume. Les problèmes d'abordabilité des locataires à long terme sont abordés par l'entremise du Programme de supplément de loyer.

TABLEAU 9.25
FONDS DE SÉCURITÉ D'OCCUPATION
PROGRAMME FÉDÉRAL DES COOPÉRATIVES D'HABITATION
1986 - 1989

PROVINCE OU TERRITOIRE	1986	1987	1988	1989
Terre-Neuve	-	1 369	516	892
Île-du-Prince-Édouard	960	1 161	645	-
Nouvelle-Écosse	7 160	8 503	5 334	1 918
Nouveau-Brunswick	1 800	3 152	2 237	1 784
Québec	35 840	44 550	52 829	30 602
Ontario	41 400	56 703	30 931	19 628
Manitoba	5 480	8 960	6 625	6 825
Saskatchewan	2 000	2 572	4 345	-
Alberta	5 200	4 438	4 087	10 796
Colombie-Britannique	25 280	30 156	24 091	17 309
Territoires du Nord-Ouest	-	2 074	-	-
Yukon	-	-	-	535
CANADA	125 520	163 679	131 640	90 289

SOURCE : Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

D. Résumé

La majorité des coopératives faisant partie du Programme fédéral des coopératives d'habitation (plus de 70 p. 100) sont administrées directement par des occupants bénévoles. Plus de 30 p. 100 retiennent les services, à temps plein ou à temps partiel, de gestionnaires ou de sociétés privées de gestion. Les coopératives créées en vertu du Programme fédéral-provincial sans but lucratif font plus souvent appel aux services, à temps plein ou à temps partiel, de gestionnaires rémunérés ou de sociétés privées, (dans une proportion d'environ 80 p. 100).

Il semble que la gestion des groupes de logements importants soit plus souvent donnée à contrat à des gestionnaires rémunérés. Les groupes de logements dont la gestion est confiée à des gestionnaires rémunérés à plein temps comptent en moyenne de 69,1 logements (coopératives du PFCH) à 109,6 logements (coopératives relevant de l'article 61). Par contre, les groupes de logements administrés par des résidents ne dépassent pas 38 logements (coopératives visées par l'article 61.

Dans toutes les coopératives faisant partie du Programme des coopératives d'habitation, les gestionnaires rémunérés possèdent une expérience comparable à celle des gestionnaires des propriétés immobilières appartenant au Programme de logement public (environ 7 ans), mais les gestionnaires

rémunérés des coopératives relevant de l'article 61 ont 11 ans d'expérience. Les gestionnaires rémunérés ont acquis la majeure partie de leur expérience dans le cadre du Programme des coopératives d'habitation.

Même si les gestionnaires rémunérés sont plus nombreux à posséder une formation universitaire plus poussée que celle des gestionnaires des logements publics, la proportion de ceux qui ont terminé des études secondaires ou une formation dans une école de métiers ou dans un collège communautaire est la même dans les ensembles faisant partie du Programme de logement public ou du Programme des coopératives d'habitation. Les gestionnaires rémunérés des coopératives du PFCH font exception : 44,1 p. 100 d'entre eux possèdent une formation obtenue dans une école de métiers ou dans un collège communautaire.

Quatre cours offerts aux occupants et aux gestionnaires des coopératives d'habitation ont remporté un vif succès : «Les fonctions d'un conseil d'administration», «La gestion financière», «La sélection et la formation des membres» et «L'entretien et la gestion». Dans au moins la moitié des coopératives appartenant au Programme des coopératives d'habitation, un occupant ou plus a suivi les quatre cours. De même, au moins 40 p. 100 des gestionnaires des coopératives appartenant au Programme ont suivi les quatre cours. Par conséquent, dans un très grand nombre de coopératives faisant partie du Programme des coopératives d'habitation, aucun occupant ou gestionnaire n'a suivi ces cours qui semblent pourtant essentiels à la gestion des coopératives.

Au moins 80 p. 100 des coopératives faisant partie du Programme des coopératives d'habitation ont formé des comités de résidents qui se réunissent régulièrement et jouent un rôle essentiel. Ce sont le conseil d'administration et les comités chargés de la sélection et de la formation des membres, des finances et de l'entretien.

Approximativement 80 p. 100 des coopératives appartenant au Programme des coopératives d'habitation ont indiqué que les demandes ou les plaintes des occupants ainsi que les inspections constituent la principale façon d'établir les priorités en matière d'entretien. En effet, parmi les moyens primordiaux de déterminer les améliorations les plus importantes, les coopératives ont mentionné les directives des comités ou des membres (plus de 60 p. 100), les demandes ou les plaintes des occupants (plus de 50 p. 100) et les inspections (plus de 47 p. 100).

Plus de 80 p. 100 des coopératives appartenant au Programme ont signalé qu'elles avaient revu leur plan d'entretien au cours de l'année dernière.

Entre 40 p. 100 (PFCH) et 52,8 p. 100 (article 61) des gestionnaires signalent des reports de travaux d'entretien ou d'amélioration. Le taux de travaux remis à plus tard est légèrement plus élevé que celui enregistré par les gestionnaires de logements publics où il atteint 27,6 p. 100 pour les M & A (amélioration) et 35,3 p. 100 pour l'entretien.

Entre le quart et le tiers approximativement des coopératives (mais 14,3 p. 100 des coopératives du PFCH) ont attribué le report des travaux d'entretien ou des améliorations d'abord au manque de fonds, même si ce facteur était extrêmement plus important dans le cas des logements publics (plus de 70 p. 100). Pour les coopératives relevant de l'article 95 (29,9 p. 100) et les coopératives du PFCH (30,3 p. 100), la cause primordiale du report des travaux d'entretien est le manque de temps des occupants.

Les gestionnaires de coopératives du PFCH et de l'article 95 indiquent qu'il faut une moyenne de cinq jours pour préparer un logement inoccupé. Cette durée est de 10 jours dans le cas des ensembles d'habitation de l'article 61, ce qui se compare avantageusement avec le temps mis pour préparer un logement public, soit 10,5 jours.

D'après les gestionnaires de coopératives, les principales méthodes pour choisir de nouveaux membres sont le bouche à oreille (plus de 80 p. 100), le recrutement effectué par les locataires de coopératives (plus de 70 p. 100) et, dans le cas des coopératives du PFCH, la publicité dans les journaux locaux (67,4 p. 100).

On n'utilise pas souvent les listes d'attente fédérales ou provinciales pour choisir d'éventuels membres bénéficiant d'un LPR. Ce moyen n'est courant que dans les ensembles du PFCH de l'Ontario (27,7 p. 100) et de la Colombie-Britannique (19,8 p. 100). Le fait que les membres bénéficiant d'un LPR doivent se conformer aux mêmes critères d'admissibilité que les membres ordinaires accentue peut-être les difficultés éprouvées à trouver des locataires pour les logements LPR. Certains gestionnaires indiquent que leur coopérative a bien quelque difficulté à trouver les locataires pour ces logements (entre 12,9 p. 100 dans le cas du PFCH et 25,0 p. 100 pour l'article 61). Les personnes référées par les provinces et les municipalités font l'objet d'un examen minutieux. Pour chaque logement inoccupé, on examine entre 1,5 (article 61) et 3,1 (PFCH) candidatures.

Les directives du Programme de supplément de loyer énoncent essentiellement qu'à l'intérieur des plafonds déterminant les besoins impérieux (PRBI), le nombre de logements destinés aux ménages dont le revenu s'inscrit dans les paliers supérieurs ne dépassera pas leur part respective des besoins. De toute évidence, le PFCH aide les résidents appartenant à divers groupes de revenu sous le PRBI applicable. Les occupants LPR

visés par le PFCH touchent, dans une proportion de 45 p. 100, un revenu inférieur à la moitié du PRBI applicable, par rapport à moins de 27 p. 100 de l'ensemble de la population éprouvant des besoins impérieux. Seulement 20 p. 100 des occupants LPR visés par le PFCH touchent un revenu séchelonnant entre 75 et 100 p. 100 du PRBI applicable, en comparaison de 32 p. 100 de l'ensemble des ménages éprouvant des besoins impérieux.

Les gestionnaires de coopératives ont indiqué quels étaient les plus fréquents problèmes de gestion relatifs au bénévolat dans les coopératives. La plupart du temps, les difficultés de gestion éprouvées par les coopératives appartenant au Programme des coopératives d'habitation sont dues au manque d'engagement de la part des occupants, à l'absence de cours organisés à leur intention et au trop grand nombre d'heures exigées des occupants.

Les principales méthodes de sélection des demandes de logement par les coopératives appartenant au Programme sont les entrevues personnelles (plus de 90 p. 100), la vérification de la solvabilité (de 55 à 72 p. 100) et les références (de 54 à 60 p. 100).

On a demandé aux gestionnaires de porter un jugement d'ensemble sur l'efficacité de la gestion de leur coopérative. Dans l'ensemble du Programme des coopératives d'habitation, plus de 91 p. 100 des gestionnaires considèrent la gestion de leur coopérative efficace. Moins de 66 p. 100 des gestionnaires pensent que l'administration de la formation est efficace. Dans une moindre mesure, les administrateurs du Programme des coopératives pensent que les relations avec les occupants et avec la collectivité laissent également à désirer.

On a aussi demandé aux occupants s'ils étaient satisfaits de la gestion de leur coopérative. Bien qu'ils se soient dits, dans l'ensemble, très satisfaits, les occupants des coopératives appartenant au Programme étaient moins satisfaits de la coordination des bénévoles (moins de 77 p. 100), de l'incitation à la participation des résidents (moins de 77 p. 100) et de la sélection des occupants (moins de 77 p. 100).

D'après leur expérience de la mise sur pied et de la gestion des coopératives, les groupes de ressources techniques et les fédérations de coopératives d'habitation ont porté un jugement sur les compétences des coopératives en matière de gestion. Voici le résultat : 7 p. 100 des groupes de ressources techniques et des fédérations pensent que les coopératives manquent généralement de compétence en matière de gestion et plus de 43 p. 100 considèrent qu'elles sont généralement très compétentes dans ce domaine.

D'après les gestionnaires des coopératives du PFCH, plus de 17 p. 100 d'entre elles ont connu des difficultés financières au cours des cinq dernières années. Il s'agit d'une proportion moins élevée que dans le cas des coopératives relevant de l'article 61 (20,1 p. 100) et de celles qui relèvent de l'article 95 (24,5 p. 100).

Les gestionnaires des coopératives du PFCH attribuent les difficultés financières des ensembles d'habitation à deux raisons majeures : les hauts taux d'inoccupation (62,2 p. 100) et les frais élevés (44,4 p. 100). Pour les gestionnaires des coopératives relevant de l'article 61 (46,2 p. 100) et de celles qui relèvent de l'article 95 (42,9 p. 100), les difficultés financières des ensembles d'habitation sont d'abord attribuables à une mauvaise gestion.

Les gestionnaires de coopératives ont également éprouvé des difficultés à répondre aux besoins financiers à court terme des locataires aux prises avec une perte de revenu. Au moins 20 p. 100 des gestionnaires ont avoué leur incapacité à fournir une aide financière à court terme aux locataires temporairement dans le besoin. Le problème est particulièrement grave dans les coopératives relevant de l'article 61 où aucune aide financière n'est disponible dans 56 p. 100 de ces cas. Par contre, 59 p. 100 des gestionnaires de coopératives relevant de l'article 95 affirment qu'ils peuvent offrir une aide à court terme quel que soit le besoin.

X ÉTAT DU PARC DE COOPÉRATIVES D'HABITATION

A. Introduction

Le présent chapitre décrit l'état du parc de coopératives d'habitation, à l'aide de données recueillies au cours de l'étude sur l'état des lieux, dans le cadre de l'évaluation du Programme des coopératives d'habitation.

Comme il s'agit de la première étude détaillée sur l'état des logements coopératifs, il n'existe aucun point de repère par rapport auquel on puisse mesurer l'évolution de l'état des logements et il a été impossible de dire de quelle façon le logement coopératif se comparait aux autres genres de logement.

Les coopératives d'habitation se caractérisent par le recours à des bénévoles pour l'administration et les divers travaux, afin de réduire les frais de fonctionnement. Cependant, l'inexpérience des bénévoles peut aussi engendrer des problèmes dans l'aménagement des coopératives et les pratiques de gestion. De plus, certains ont dit craindre que le parc soit menacé par la remise en état partielle au moment de l'acquisition, par un entretien insuffisant ou par des décisions administratives malavisées. L'évaluation décrit les besoins de réparation des logements et les mécanismes prévus par le programme pour assurer le financement des réparations nécessaires aux composantes détériorées des immeubles ou de leur remplacement.

B. Description des données de l'étude

Les données de l'étude fournissent deux séries d'indicateurs de l'état des lieux :

- un classement sommaire, par échelle ordinale, des logements, des immeubles et des ensembles inspectés; selon leur état; et

- les coûts de réparations et de remplacement qui seraient nécessaires pour assurer la conformité de tous les logements du parc aux normes minimales à observer en vertu de la LNH, ou aux normes localement en vigueur si ces dernières sont plus strictes.

Les normes minimales à observer reconnaissent qu'il peut être acceptable de s'écarter des normes visant la construction neuve, sauf que, sous l'aspect de la salubrité et de la sécurité, la charpente, les moyens de protection contre les incendies, le réseau électrique, la plomberie et le système de chauffage doivent être d'une qualité raisonnable. Une habitation moyenne ou modeste dépassera normalement la norme minimale si les composantes ne sont pas visiblement usées ou endommagées.

La plupart des réparations jugées nécessaires pour rendre un immeuble conforme aux normes minimales entraînent des coûts d'immobilisations, car si un logement ne répond pas à la norme, il ne fournit pas tous les aspects du service essentiel de logement. Les coûts ne comprennent pas des articles qui seraient renouvelés pendant un cycle normal d'entretien, par exemple la peinture intérieure.

Cependant, la distinction entre le remplacement d'immobilisations et l'entretien n'est pas aussi claire lorsqu'il est question d'articles d'immobilisations peu coûteux ou d'articles d'entretien coûteux. Citons, comme exemple du premier cas, le remplacement d'articles de quincaillerie manquants à l'intérieur et, comme exemple du second, le remplacement complet du calfeutrage d'un ensemble de 40 logements. Ces deux genres de coûts sont compris dans les données de l'étude.

Les données ont été recueillies uniformément dans tout le pays selon une série de méthodes détaillées d'inspection élaborées par la Division de l'évaluation de programme de la SCHL. Ces méthodes sont énoncées dans l'Étude sur l'état des lieux - Manuel d'inspection (Division de l'évaluation de programme).

L'échantillon était destiné à fournir des estimations fiables au niveau national seulement.

C. Critères d'évaluation de l'état des lieux

Les données de l'étude donnent un aperçu de l'état actuel du parc de logements mais ne fixent pas en soi de norme en fonction de laquelle on évaluerait les estimations de l'état des logements ou des coûts de réparation. Deux critères, qui font usage de données antérieures sur la recherche et sur l'administration des programmes, peuvent être utilisés pour interpréter les données de l'étude sur l'état des logements :

- les besoins de réparation d'autres composantes du parc de logements;
- les fonds mis en réserve pour les réparations majeures.

Le premier critère permet de voir comment l'état du logement coopératif se compare à celui des autres formes de logement. Si la comparaison est favorable, on conclut que le logement coopératif se porte aussi bien, sinon mieux, que les autres formes de logement.

Si la comparaison est défavorable, il demeure possible d'améliorer le parc de coopératives d'habitation pour en rendre l'état acceptable si l'on dispose de fonds de réserve suffisants. Le retard mis à entreprendre les réparations peut découler d'une décision délibérée de procéder aux réparations à un moment plus avantageux. Il importe donc d'examiner les besoins de réparations des logements coopératifs dans une

perspective comptable, en inscrivant les besoins de réparations dans le passif du bilan du fonds de réserve. L'indicateur des problèmes possibles d'état des lieux prend alors la forme d'un déficit du compte de la réserve pour réparations, plutôt que d'un besoin d'importantes réparations en soi. Les fonds de réserve ne doivent pas servir pour les réparations mineures, lesquelles représentent 3 p. 100 environ des réparations totales selon l'estimation de l'Étude sur l'état des lieux. Le déficit du Fonds de réserve de remplacement laisserait supposer des problèmes relatifs à l'état des lieux légèrement supérieurs à la réalité.

L'un et l'autre critères sont des mesures statiques, dans lesquelles il n'est nullement question de l'évolution ultérieure probable de l'état des logements. En l'absence de données en série chronologique, l'évaluation se limite à une analyse statique, bien que l'influence de l'âge sur l'état des logements puisse permettre de dégager certaines tendances prospectives.

Dans ce chapitre, l'état des coopératives d'habitation sera décrit en rapport avec les programmes qui assurent leur financement. Les besoins de réparations et de remplacement seront aussi répartis selon :

- l'élément de l'ensemble qui a besoin de réparations; et
- la méthode de mise en oeuvre (construction neuve ou acquisition et rénovation).

La partie descriptive sera suivie des deux analyses comparatives dont il vient d'être question.

D. Avis de danger

Lorsqu'un inspecteur constate une situation qui lui paraît constituer un danger immédiat pour la santé ou la sécurité des occupants de l'ensemble, il en avertit immédiatement la personne-ressource de la coopérative, de même que la Division de l'évaluation de programme. Lorsqu'il reçoit les avis de danger des inspecteurs des succursales, le directeur de l'Évaluation des programmes envoie à la coopérative une lettre précisant l'endroit et la nature du danger. Un suivi téléphonique est amorcé pour savoir si la coopérative a corrigé la situation.

La Division de l'évaluation de programme a envoyé 58 avis de danger. La forme la plus commune de danger touche la protection contre les incendies : détecteurs de fumée manquants ou en panne, espace insuffisant entre une cheminée et des surfaces combustibles, rangement de matériaux inflammables dans des endroits qui présentent un danger, sorties de secours insuffisantes, etc. On a aussi constaté un certain nombre de dangers reliés à la charpente ou au réseau électrique.

E. Description de l'état et des besoins de réparations du parc de coopératives d'habitation

a) État du parc de coopératives d'habitation

Le tableau 10.1 présente l'évaluation de l'état des logements coopératifs. Les sept points de l'échelle ont été regroupés dans une classification à trois paliers :

- état **inférieur** aux normes LNH,
- état **conforme** aux normes LNH, et
- état **supérieur** aux normes LNH.

Cette classification est pertinente puisque, sur l'échelle initiale de sept points, seulement un petit nombre d'ensembles et de logements entrent dans chacune des trois catégories de logements défectueux.

TABLEAU 10.1
ÉTAT DU PARC DE COOPÉRATIVES D'HABITATION

	ENSEMBLES		LOGEMENTS	
ÉVALUATION DE L'ÉTAT	NOMBRE	POURCENTAGE	NOMBRE	POURCENTAGE
PARC NATIONAL	1 553	100,0	50 433	100,0
Inférieur	26	1,7	311	0,6
Conforme	211	13,6	3 762	7,5
Supérieur	1 316	84,6	46 360	91,9
ARTICLE 61	225	100,0	6 460	100,0
Inférieur	10	4,4	83	1,3
Conforme	47	20,9	401	6,2
Supérieur	168	74,7	5 976	92,5
ARTICLE 95	1 119	100,0	36 724	100,0
Inférieur	16	1,4	228	0,6
Conforme	144	12,9	2 762	7,5
Supérieur	959	85,7	33 734	91,9
PFCH	209	100,0	7 248	100,0
Inférieur	0	0,0	0	0,0
Conforme	21	10,1	599	8,3
Supérieur	188	89,9	6 649	91,7

SOURCE : Évaluation du Programme des coopératives d'habitation - Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

NOTE : Toutes les données du chapitre X portant sur les réparations sont fondées sur un taux de réponse de 90 p. 100 au questionnaire d'inspection.

Tout compte fait, moins de 2 p. 100 des ensembles et 0,6 p. 100 des logements du parc de coopératives d'habitation sont dans un état inférieur aux normes LNH minimales relatives aux immeubles. Plus de 84 p. 100 des ensembles (91,9 p. 100 des logements) sont dans un état supérieur aux normes LNH.

On n'a trouvé aucun ensemble produit en vertu du PFCH qui ne respectait pas les normes LNH, tandis que 91,7 p. 100 des logements faisaient partie d'ensembles dont l'état était supérieur à ces normes. Un peu plus de 4 p. 100 des ensembles de l'article 61 et un peu plus de 1 p. 100 des ensembles de l'article 95 étaient dans un état inférieur aux normes.

b) Besoins de réparations

Le tableau 10.2 décrit les frais de réparations et de remplacement, selon le genre de programme et l'état des lieux. Le coût global des réparations du parc de coopératives d'habitation est estimé à 58,8 millions de dollars. Les besoins de réparations par logement sont estimés à 1 166 $.

TABLEAU 10.2
BESOINS DE RÉPARATIONS DU PARC DE COOPÉRATIVES D'HABITATION SELON L'ÉVALUATION DE L'ÉTAT DES LIEUX

	FRAIS		
	MILLIONS $	POURCENTAGE	$ PAR LOGEMENT
PARC NATIONAL	58,804	100,0	1 166
Inférieur	3,357	5,7	10 829
Conforme	5,779	9,8	1 536
Supérieur	49,667	84,5	1 071
ARTICLE 61	12,627	100,0	1 954
Inférieur	1,413	11,2	17 024
Conforme	1,755	13,9	4 377
Supérieur	9,460	74,9	1 582
ARTICLE 95	42,996	100,0	1 171
Inférieur	1,945	4,5	8 531
Conforme	3,668	8,5	1 328
Supérieur	37,383	87,0	1 108
PFCH	3,180	100,0	439
Inférieur	0,0	0,0	0
Conforme	0,356	11,2	594
Supérieur	2,824	88,8	425

SOURCE : Évaluation du Programme des coopératives d'habitation - Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Besoins de réparations selon le genre de programme et l'état des lieux

Le programme de l'article 61 est le plus ancien et les ensembles construits en vertu de ce programme ont présentement besoin de réparations évaluées à plus de 12,6 millions de dollars, ou 21 p. 100 du total national (tableau 10.2). Les frais de réparation des ensembles de l'article 95 sont évalués à 43 millions de dollars, ou 73 p. 100 du total, et ceux des nouveaux ensembles du PFCH, à 3,2 millions de dollars. Les ensembles de l'article 61 sont ceux dont les besoins de réparations par logement sont les plus considérables, soit 1 954 $, comparativement à 1 171 $ pour les coopératives relevant de l'article 95 et à 439 $, pour les ensembles du PFCH. Il ne faut pas s'en étonner, puisque les ensembles les plus anciens sont ceux qui auront tout probablement le plus besoin de réparation.

Les logements compris dans des ensembles qui ne satisfont pas aux normes LNH ont besoin de réparations s'élevant en tout à 3,4 millions de dollars, ou 10 829 $ par logement. Ces besoins

de réparations posent probablement de sérieux problèmes aux coopératives prises individuellement, mais ils ne constituent que 5,7 p. 100 des besoins globaux de réparations du parc de coopératives d'habitation. Les logements qui sont simplement conformes aux normes LNH ont besoin de 1 536 $ de réparations chacun, tandis que ceux dont l'état est supérieur aux normes LNH ont besoin de 1 071 $ de réparations. Puisque la très grande majorité des logements sont dans un état supérieur aux normes LNH, leurs frais de réparations globaux sont considérables, atteignant 49,7 millions de dollars, ou 84,5 p. 100 du total national.

Il est également vrai dans toutes les catégories d'état des lieux que plus les ensembles sont vieux, plus ils ont besoin de réparation. Ceux de l'article 61 dont l'état est inférieur aux normes LNH sont les plus sérieusement détériorés, puisqu'ils ont besoin en moyenne de 17 024 $ de réparations par logement, comparativement à 8 531 $ pour les ensembles de l'article 95. Les ensembles de l'article 61 dont l'état est supérieur aux normes LNH ont besoin de 1 582 $ de réparations par logement, comparativement à 1 108 $ pour ceux de l'article 95. L'écart des coûts diminue sensiblement à mesure que l'état s'améliore.

Besoins de réparations par composante de l'ensemble

Dans les coopératives d'habitation, les besoins de réparations peuvent porter sur l'emplacement, l'immeuble ou les logements. Le tableau 10.3 indique la répartition des frais de réparations selon leurs sources.

TABLEAU 10.3
BESOINS DE RÉPARATIONS DU PARC DE COOPÉRATIVES D'HABITATION SELON LA SOURCE

	FRAIS DE RÉPARATIONS ET DE REMPLACEMENT		
COMPOSANTE	**MILLIONS $**	**POURCENTAGE**	**$ PAR LOGEMENT**
TOUTES LES COOPÉRATIVES (50 435 logements)	58,815	100,0	1 166
Logements	22,502	38,2	446
Immeubles	33,477	56,9	664
Terrains	2,835	4,8	56

SOURCE : Évaluation du Programme des coopératives d'habitation - Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

La principale source de coûts touche la réparation des immeubles, qui s'élève à 33,5 millions de dollars pour l'ensemble du parc de coopératives d'habitation et correspond à 57 p. 100 des frais globaux. L'intérieur des logements a besoin de réparations de l'ordre de 22,5 millions de dollars ou 38 p. 100 du total. Il faudra 2,8 millions de dollars, ou 5 p. 100 du total pour le terrain.

Pour chaque logement, la réparation de l'immeuble coûtera 664 $, celle des logements 446 $, et l'amélioration du terrain 56 $.

Besoins de réparations selon la méthode de mise en oeuvre

Les coopératives d'habitation peuvent construire des immeubles, acquérir des immeubles existants et les rénover, ou utiliser une combinaison des deux méthodes pour mettre leurs projets en oeuvre. On considère qu'il est plus difficile de planifier l'acquisition et la rénovation d'ensembles que la construction d'ensembles neufs. Il se peut que les efforts déployés pour limiter les coûts d'immobilisations entraînent des omissions ou des reports de frais de réparations. Le tableau 10.4 trace un parallèle entre les besoins de réparation des ensembles que construisent les coopératives et ceux des ensembles qu'elles acquièrent et rénovent. Les ensembles qui comprennent à la fois des logements neufs et des logements acquis sont compris dans la catégorie des ensembles acquis.

Tant pour les coopératives du PFCH que pour celles de l'article 61, les données démentent l'hypothèse selon laquelle la remise en état n'est que partielle, ou les réparations sont reportées, pour les immeubles acquis. Les frais de réparations par logement coopératif du PFCH sont très faibles tant pour les immeubles acquis que pour la construction neuve, tandis que les frais de réparations moyens des coopératives relevant de l'article 61 tant pour les immeubles acquis que pour la construction neuve sont presque identiques à la moyenne des réparations par logement de tous les ensembles de l'article 61.

D'autre part, pour les coopératives relevant de l'article 95, les frais de réparations des logements acquis (1 436 $) sont presque de 40 p. 100 plus élevés que ceux des logements d'ensembles construits par les coopératives (1 087 $).

TABLEAU 10.4
BESOINS DE RÉPARATION DES LOGEMENTS DE COOPÉRATIVES D'HABITATION SELON LA MÉTHODE DE MISE EN OEUVRE

	MILLIONS $	LOGEMENTS	$ PAR LOGEMENT
ENSEMBLE DES PROGRAMMES	58,803	50 435	1 165
Construction neuve	40,885	37 580	1 088
Acquisition et rénovation	17,918	12 855	1 394
ARTICLE 61	12,627	6 459	1 954
Construction neuve	7,014	3 634	1 930
Acquisition et rénovation	5,613	2 825	1 987
ARTICLE 95	42,997	36 724	1 171
Construction neuve	30,988	28 514	1 087
Acquisition et rénovation	12,009	8 210	1 463
PFCH	3,180	7 248	439
Construction neuve	2,883	5 431	531
Acquisition et rénovation	0,297	1 817	163

SOURCE : Évaluation du Programme des coopératives d'habitation, - Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

Le tableau 10.5 présente une ventilation du nombre d'ensembles et des frais de réparations pour les ensembles acquis et pour la construction neuve, par tranche de frais de réparations et par programme.

Pour les coopératives relevant de l'article 95, plus de 38 p. 100 des frais de réparations pour les ensembles acquis visent des réparations supérieures à 5 000 $ par logement (40 ensembles), comparativement à seulement 18 p. 100 pour la construction neuve. Presque 10 p. 100 des frais de réparations pour les ensembles acquis touchent des réparations supérieures à 10 000 $ par logement (9 ensembles), comparativement à 0,0 p. 100 pour la construction neuve. Voilà pourquoi la moyenne est plus élevée pour les ensembles acquis. Dans le cas des coopératives relevant de l'article 61, la variation des coûts est plus forte pour la construction neuve, mais la moyenne en est presque la même que celle des ensembles acquis.

TABLEAU 10.5

ENSEMBLES ACQUIS ET CONSTRUCTION NEUVE - NOMBRE D'ENSEMBLES ET FRAIS DE RÉPARATIONS PAR TRANCHE DE FRAIS DE RÉPARATIONS ET PAR PROGRAMME

FRAIS DE RÉPARATIONS PAR LOGEMENT ($)	ACQUIS ET RÉNOVÉS			CONSTRUCTION NEUVE			TOTAL		
	ENSEMBLES	%	M $	ENSEMBLES	%	M $	ENSEMBLES	%	M $
ARTICLE 61									
< 1 000	85	3,9	0,217	21	6,6	0,462	106	5,4	0,679
1 000 - 1 999	16	4,7	0,266	11	14,1	0,988	26	9,9	1,255
2 000 - 4 999	35	53,2	2,986	19	32,9	2,307	54	41,9	5,293
5 000 - 9 999	26	29,5	1,656	7	28,5	1,998	33	28,9	3,655
10 000 - 14 999	5	8,6	0,487	0	0,0	0,0	5	3,8	0,487
> 15 000	0	0,0	0,0	1	17,9	1,256	1	9,9	1,256
TOTAL	166	100,0	5,613	59	100,0	7,014	225	100,0	12,627
ARTICLE 95									
< 1 000	255	13,2	1,588	444	20,6	6,377	698	18,5	7,965
1 000 - 1 999	69	15,0	1,804	91	18,7	5,801	160	17,7	7,606
2 000 - 4 999	91	33,2	3,992	111	42,9	13,294	202	40,2	17,286
5 000 - 9 999	30	28,9	3,472	19	17,8	5,514	49	20,9	8,986
10 000 - 14 999	9	7,6	0,912	0	0,0	0,0	9	2,1	0,912
> 15 000	1	2,0	0,238	0	0,0	0,0	1	0,5	0,238
TOTAL	454	100.0	12,008	664	100,0	30,987	1 119	100,0	42,996
PFCH									
< 1 000	78	67,5	0,199	103	37,9	1,093	181	40,7	1,293
1 000 - 1 999	6	32,5	0,096	13	31,3	0,903	19	31,4	1,000
2 000 - 4 999	0	0,0	0,0	8	30,8	0,887	9	27,9	0,887
5 000 - 9 999	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
10 000 - 14 999	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
> 15 000	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
TOTAL	84	100,0	0,295	125	100,0	2,883	209	100,0	3,180

SOURCE : Évaluation du Programme des coopératives d'habitation - Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990.

F. Évaluation de l'état des coopératives d'habitation

a) Comparaison avec les parcs d'autres formes de logement

Le tableau 10.6 donne des estimations de besoins de réparations par logement pour le logement public et pour les maisons individuelles occupées par le propriétaire. La SCHL a procédé à une enquête sur l'état des logements dans ces secteurs, au cours des cinq dernières années, en utilisant des techniques généralement comparables.

Pour l'enquête sur le parc de maisons individuelles occupées par leur propriétaire, on s'est servi des normes pour la

remise en état des immeubles résidentiels, lesquelles précisent les domaines qui peuvent faire l'objet d'une subvention en vertu du Programme d'aide à la remise en état des logements. Cette méthode aboutira probablement à une estimation plus élevée des besoins de réparations, puisque le PAREL vise à produire un logement de qualité convenable selon les normes du logement social plutôt que de faire en sorte que la propriété soit conforme à la norme minimale d'admissibilité à l'assurance hypothécaire LNH.

TABLEAU 10.6
COMPARAISON DES BESOINS DE RÉPARATIONS DES COOPÉRATIVES D'HABITATION AVEC CEUX D'AUTRES FORMES DE LOGEMENT

SECTEUR	ANNÉE D'ENQUÊTE	FRAIS DE RÉPARATIONS PAR LOGEMENT
COOPÉRATIVES	1990	1 166
Article 61 (1973 à 1978)		1 954
Article 95 (1979 à 1985)		1 171
PFCH (1986 à 1989)		439
LOGEMENTS PUBLICS	1988	1 693
Ensembles de 1970 à 1974		1 900
Ensembles de 1975 à 1987		968
LOGEMENTS DE PROP.-OCC.	1986	3 396
Logements de 1961 à 1986		1 972

SOURCE : Évaluation du Programme des coopératives d'habitation - Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1990; Rapport d'évaluation du Programme de logement public, SCHL, 1990; et Aperçu de la rénovation résidentielle, SCHL, 1988.

Les besoins de réparations du parc de coopératives d'habitation se comparent à ceux tant du logement public que des logements de propriétaires-occupants, lorsque l'âge est contrôlé. Les ensembles de logements publics les plus récents sont dans un meilleur état que les coopératives relevant de l'article 95, mais ils sont peut-être légèrement plus neufs. Si les ensembles du PFCH étaient regroupés avec ceux de l'article 95, la différence serait légère.

Normalement, les coopératives ont besoin de moins de réparations que les logements de propriétaires-occupants, mais le parc est en moyenne plus neuf. La différence d'âge serait légèrement compensée par la différence de norme d'inspection.

b) Réserves des coopératives pour les réparations et le remplacement

Les accords d'exploitation signés entre la SCHL et les coopératives d'habitation précisent qu'une coopérative doit conserver l'ensemble dans un état satisfaisant. L'entretien régulier est assuré grâce aux revenus courants. Les dépenses d'immobilisations importantes sont rares mais, lorsqu'elles sont nécessaires, elles sont habituellement trop coûteuses pour être payées au moyen des revenus courants. Les coopératives doivent donc établir des fonds de réserve pour être en mesure de payer à plus long terme les frais de réparations majeures.

En vertu du Programme fédéral des coopératives d'habitation, la somme versée au fonds de réserve, la première année, est égale à 0,65 p. 100 des coûts d'immobilisations de l'ensemble (à l'exclusion du coût du terrain, des frais juridiques ou de consultation, etc.). Pour les années suivantes, la somme est indexée du même pourcentage que les remboursements hypothécaires. Les règles du financement initial du fonds de réserve et des contributions subséquentes en vertu des deux programmes plus anciens ont été fixées pour chaque cas individuellement. Les fonds de réserve doivent être comptabilisés séparément des activités courantes et déposés dans un compte portant intérêt d'une institution financière approuvée par la SCHL.

Les fonds de la réserve de remplacement constituent un actif de la coopérative, qu'elle utilisera pour compenser les dettes que devrait normalement entraîner le remplacement périodique d'éléments de la construction. Les fonds ne peuvent être utilisés que pour les articles compris dans les annexes des accords d'exploitation ou approuvés par la SCHL. Ces fonds ne peuvent servir aux réparations mineures et à l'entretien ordinaire.

Les inspecteurs ont évalué le coût de réparation ou de remplacement des articles qui empêcheraient un logement d'être conforme à une exigence des normes LNH. Une défectuosité ou un groupe de défectuosités de ce genre ne rendrait pas nécessairement tout l'ensemble résidentiel inacceptable vis-à-vis des normes. Cependant, comme on l'a déjà souligné, les articles d'immobilisations ne sont pas tous très coûteux et les articles d'entretien ne sont pas tous bon marché. En conséquence, les frais de réparations évalués à partir de l'enquête ne pourraient pas nécessairement tous être payés en puisant dans le fonds de réserve.

Le tableau 10.7 montre que les réserves de remplacement des ensembles des trois programmes, en septembre 1990, totalisaient plus de 46,8 millions de dollars. Les ensembles de l'article 61 ont des réserves globales de 6,4 millions de

dollars, ou environ 932 $ par logement. Pour les ensembles de l'article 95, les chiffres sont de 38,3 millions de dollars au total ou environ 968 $ par logement, tandis que les réserves globales des ensembles du PFCH s'élèvent à 2,1 millions de dollars.

TABLEAU 10.7
RÉSERVES DE REMPLACEMENT DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

	RÉSERVES DE REMPLACEMENT		
	MILLIONS $	LOGEMENTS	$ PAR LOGEMENT
Article 61	6,445	6 913	932
Article 95	38,268	39 506	968
PFCH	2,112	6 316	334
TOTAL	46,825	52 735	888

SOURCE : Fichiers de gestion du Programme des coopératives d'habitation, SAALS, SCHL, (septembre) 1990.

Le tableau 10.8 compare les besoins de réparations du parc de coopératives d'habitation, selon le programme, avec l'ampleur des fonds de réserve accumulés par toutes les coopératives. Le total des réserves indiqué aux tableaux 10.8 et 10.9 n'est pas le même que celui du tableau 10.7, puisque celui-ci présente des estimations fondées sur les réserves conservées par les ensembles compris dans l'échantillon de l'étude sur l'état des lieux. Les soldes des réserves, aux tableaux 10.8 et 10.9, sont de 4 p. 100 inférieurs à la réalité, car ils ne tiennent pas compte de l'écart des dates auxquelles les deux évaluations ont été effectuées, soit mars 1990 pour les estimations de coûts de réparations et septembre 1990 pour les données du tableau 10.7.

Les réserves actuelles suffisent à effectuer environ 76 p. 100 des réparations dont la nécessité a été décelée dans l'Étude sur l'état des lieux. Ce pourcentage comprend presque 88 p. 100 des réparations aux ensembles de l'article 95, mais seulement 43 p. 100 des réparations à ceux de l'article 61. Les réserves des ensembles du PFCH ne couvriraient que 52 p. 100 des réparations. Comme ces ensembles ont les exigences les plus strictes quant à la réserve de remplacement, il est étonnant qu'un déficit ait si rapidement surgi.

Le déficit du portefeuille est de 268 $ par logement. Il se situe à 142 $ pour les ensembles de l'article 95, à 1 110 $ pour ceux de l'article 61 et à 155 $ pour ceux du PFCH.

TABLEAU 10.8
RÉSERVES DE REMPLACEMENT DES COOPÉRATIVES D'HABITATION NE BÉNÉFICIANT PAS DE PHI[1]

		RÉSERVES		RÉPARATIONS[2]		EXCÉDENT (DÉFICIT)	
	LOGEMENTS	M $	$/LOG.	M $	$/LOG.	M $	$/LOG.
Article 61	6 460	5,453	844	12,627	1 954	(7,173)	(1 110)
Article 95	36 724	37,758	1 028	42,996	1 171	(5,218)	(142)
PFCH	7 248	1,631	225	3,180	439	(1,126)	(155)
TOTAL GLOBAL	50 433	44,843	889	58,804	1 166	(13,517)	(268)

SOURCE : Évaluation du Programme des coopératives d'habitation - Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, (juin), 1990.

NOTE : [1] Chiffres en fonction de la population des coopératives d'habitation, d'après les coopératives choisies pour l'Étude sur l'état des lieux.

[2] Le paiement de certaines réparations peut être prélevé sur le budget annuel d'exploitation, ce qui réduit le déficit indiqué dans ce tableau.

Le déficit global de 13,5 millions de dollars représente une estimation excessive, puisqu'une partie des réparations dont les inspecteurs ont relevé le besoin ne pourraient être admises parmi les dépenses pour lesquelles les réserves de remplacement sont prévues. De plus, le déficit global par logement est inférieur aux frais annuels d'entretien en vertu de tous les programmes. Il est probable que certaines des réparations à effectuer seraient comprises dans l'entretien annuel.

Les fonds des réserves de remplacement ne peuvent être virés d'une coopérative à l'autre. Un excédent des réserves d'un groupe de coopératives par rapport aux besoins de réparations n'annulera pas le déficit d'autres coopératives, comme les chiffres moyens le font supposer. La position des coopératives dont la réserve est déficitaire et de celles dont la réserve est excédentaire est indiquée séparément au tableau 10.9.

TABLEAU 10.9
RÉSERVES DE REMPLACEMENT DES COOPÉRATIVES D'HABITATION NE BÉNÉFICIANT PAS DE PHI
EXCÉDENTS ET DÉFICITS

		RÉSERVES		RÉPARATIONS		EXCÉDENT (DÉFICIT)	
	LOGEMENTS	M $	$/LOG.	M $	$/LOG.	M $	$/LOG.
COOPÉRATIVES EXCÉDENTAIRES	22 847	32,077	1 404	7,643	334	24,434	1 069
Article 61	2 952	3,701	1 253	1,052	356	2,649	897
Article 95	17 349	27,396	1 579	6,400	368	20,996	1 210
PFCH	2 545	0,980	385	0,191	75	0,788	309
COOPÉRATIVES DÉFICITAIRES	27 585	12,654	458	51,160	1 854	(37,951)	(1 375)
Article 61	3 508	1,752	500	11,575	3 300	(9,822)	(2 800)
Article 95	19 374	10,362	535	36,596	1 889	(26,214)	(1 353)
PFCH	4 703	0,651	138	2,998	637	(1,913)	(406)

SOURCE : Évaluation du Programme des coopératives d'habitation - Étude sur l'état des lieux, Division de l'évaluation de programme, SCHL, (juin) 1990.

Globalement, environ 45 p. 100 des logements se trouvent dans des ensembles qui ont une réserve excédentaire par rapport aux besoins de réparations. L'excédent est de 897 $ par logement pour les ensembles de l'article 61, de 1 210 $ pour ceux de l'article 95, et de 309 $ pour ceux du PFCH.

Près de 56 p. 100 des logements coopératifs se trouvent dans des ensembles dont la réserve accuse un déficit par rapport aux besoins de réparation. Parmi ces ensembles, ceux de l'article 61 ont un déficit de réserve de 2 800 $ par logement, tandis que le déficit s'élève à 1 353 $ par logement pour ceux de l'article 95 et à 406 $ pour ceux du PFCH.

G. Résumé

Le parc de logements coopératifs est généralement en bon état. En effet, 99 p. 100 des logements sont au moins conformes aux normes minimales à observer en vertu de la LNH. Aucun ensemble du PFCH n'est dans un état inférieur à la norme, tandis que la proportion est de 1,3 p. 100 pour les ensembles de l'article 61 et de 0,6 p. 100 pour ceux de l'article 95.

Le coût global des réparations dont le portefeuille a besoin est évalué à 58,8 millions de dollars. Pour que tous les logements du parc soient dans un état qui corresponde à la norme, il faudra procéder à des réparations qui coûteront 1 166 $ par logement, en moyenne. Ce sont les ensembles de l'article 61 qui ont le plus besoin de réparations par logement, soit 1 954 $, suivis des ensembles de l'article 95 (1 171 $) et de ceux du PFCH (439 $). Près de 60 p. 100 des réparations devront être effectuées aux immeubles comme tels, et la majeure partie du reste, aux logements. L'amélioration du terrain ne représente que 5 p. 100 des besoins.

Les ensembles de l'article 95 que les coopératives ont acquis et rénovés ont besoin de 35 p. 100 de réparations de plus que les ensembles construits par les coopératives. Pour les ensembles de l'article 61 et du PFCH, les besoins sont à peu près égaux dans chacune des deux catégories.

Le logement coopératif se compare avantageusement au logement public et au logement de propriétaire-occupant, lorsqu'il s'agit du coût des réparations, en suppcsant un âge équivalent. La comparaison n'a pas été faite avec les logements du secteur privé, vu le peu de données sur ces derniers.

Les réserves de remplacement des coopératives d'habitation suffiraient à payer environ 76 p. 100 des réparations nécessaires, ce qui laisse un déficit de 13,5 millions de dollars. Il manque globalement aux ensembles déficitaires 38 millions de dollars, ou 1 375 $ par logement, mais les réparations dont ils ont besoin ne comptent pas toutes parmi les dépenses qui peuvent être payées par la réserve de remplacement. Bien que les ensembles du PFCH soient neufs, leurs besoins de réparations dépassent de 1,1 million de dollars leurs réserves de remplacement.

XI ÉVALUATION DES PRÊTS HYPOTHÉCAIRES INDEXÉS

A. Introduction

Le Programme fédéral des coopératives d'habitation est fondé sur l'utilisation des prêts hypothécaires indexés, une caractéristique innovatrice mise en application il y a cinq ans. L'évaluation de cet instrument hypothécaire constitue l'élément clé de l'évaluation globale du Programme.

Le PHI est un prêt dont le taux d'intérêt est établi en fonction d'un taux de rendement réel fixe et combiné à un taux variable redressé périodiquement correspondant aux variations réelles de l'inflation mesurées par l'indice d'ensemble des prix à la consommation (IPC).

La conception des PHI implique que les mensualités de principal et d'intérêt augmenteront généralement avec l'inflation au fil des années. Cette caractéristique a été mise au point en consultation avec la FHC en vue d'améliorer la rentabilité initiale des coopératives d'habitation, et de réduire par conséquent les besoins de subventions au départ.

Deux aspects essentiels seront examinés dans l'évaluation. D'abord, dans quelle mesure les PHI ont permis d'obtenir les taux d'intérêt plus faibles prévus par l'élimination du risque inflationniste pour les investisseurs éventuels. Certains facteurs seront abordés, notamment la mise en valeur des PHI auprès des investisseurs.

On examinera ensuite si la conception des PHI et du Programme actuel constitue un équilibre raisonnable entre la réduction au minimum des risques de défaut et des besoins de subventions fédérales. L'indexation des prêts est prévue pour réduire les besoins de subventions en tentant de réduire l'écart entre l'évolution relative des loyers économiques et les loyers du marché. Il s'agit d'établir si l'effet des réductions envisagées de l'aide fédérale sera entravé par un taux de défaut plus élevé que prévu dans les coopératives d'habitation, ce qui pourrait faire augmenter les coûts pour le Fonds d'assurance hypothécaire (FAH) et le gouvernement et réduirait les avantages d'une baisse des montants de l'aide fédérale directe. Il faut donc procéder à l'analyse des risques que représentent les PHI d'après les données administratives de la SCHL.

B. Examen des PHI (1986-1990)

a) Taux d'intérêt réels pour les prêts hypothécaires indexés 1986-1990

Dans cette section on examine le volume de PHI et les taux réels de rendement réalisés chaque année de 1986 à 1990. Les taux réels de rendement réalisés ont une répercussion directe sur l'efficience du Programme et, selon le budget fixe alloué d'aide fédérale, sur le nombre de logements coopératifs produits chaque année.

En 1986, le gouvernement fédéral s'est engagé à fournir chaque année 5 millions de dollars d'aide fédérale (indexés chaque année) aux coopératives d'habitation pendant la durée du PFCH, afin de combler l'écart entre les loyers économiques et les loyers du marché. Ce budget annuel aurait pu permettre de produire chaque année 5 000 logements coopératifs en vertu du PFCH, à condition que les PHI procurent un taux réel de rendement de 4 p. 100 et que les coûts de subvention correspondent à 1 000 $ par logement.

Comme l'indique le tableau 11.1, cette limite supérieure n'a cependant jamais été atteinte pendant les quatre premières années d'existence du Programme, malgré des budgets additionnels de 2 millions de dollars en 1987 et 1988. Au total, entre 1986 et 1989, 11 417 logements coopératifs ont fait l'objet d'un engagement, la production ayant atteint son maximum en 1987 avec un peu plus de 3 500 engagements.

TABLEAU 11.1
ENGAGEMENTS DU PFCH (1986 - 1989)

	1986	1987	1988	1989	TOTAL
Aide fédérale par logement pendant la 1ère année	1 785	1 919	2 280	2 690	2 120
Nombre de logements produits	2 901	3 508	2 984	2 024	11 417
Nombre de coopératives construites	79	117	108	65	369

SOURCE : Système d'application des programmes, SCHL, 1990.

Le nombre de logements coopératifs produits a été directement modifié par les taux réels de rendement réalisés. Le tableau 11.2 présente la moyenne pondérée des taux de

rendements réels réalisés sur les PHI pendant tous les trimestres de 1986 à 1990[12].

Les taux réels de rendement réalisés sur les PHI ont atteint en moyenne 4,97 p. 100 et n'ont jamais descendu à 4 p. 100 au cours de la période de 1986 à 1990, à l'exception de trois prêts pour lesquels le gouvernement manitobain a octroyé des fonds à ce taux par l'intermédiaire de la Société d'habitation et de rénovation du Manitoba. En réalité, la moyenne annuelle du rendement réel est demeurée à 15 points de pourcentage du taux de 5 p. 100 pendant tous les trimestres, sauf un, de 1986 à 1990. Les taux réels de rendement ont atteint leur plus bas niveau, soit 4,73 à 4,75 p. 100 pendant les deux premiers trimestres de 1987, pour ensuite remonter à 5,09 p. 100 l'année suivante. En 1989, les taux de rendement réels ont baissé à 4,80 p. 100 pendant les deux premiers trimestres et remonté à 4,86 et 4,87 p. 100 pendant les deux derniers trimestres. Plus récemment, en 1990, les taux de rendement réels ont grimpé à plus de 5 p. 100. Le financement PHI a été obtenu à 5 p. 100, y compris une prime pour le prêteur ce qui a entraîné un taux d'intérêt réel de 5,15 p. 100. Même à ce taux, l'intérêt des investisseurs était limité et le taux réel d'intérêt a dû être porté à 5,5 p. 100, soit au plus haut niveau, pour obtenir le dernier bloc de financement.

Le tableau 11.3 présente le montant de financement PHI obtenu aux divers taux d'intérêt de 1986 à 1990. Il indique que 82,7 p. 100 de tout le capital obtenu grâce au financement se situait à des taux réels d'intérêt entre 4,75 et 5,249 p. 100. En fait, mis à part le financement PHI obtenu de la Société de d'habitation et de rénovation du Manitoba, aucun financement PHI n'a été obtenu à un taux d'intérêt réel inférieur à 4,5 p. 100. D'autre part, plus de 7 p. 100 du financement PHI a été obtenu à un taux d'intérêt réel de 5,25 p. 100 et plus.

---

1 Pour obtenir la moyenne pondérée des taux réalisés sur les PHI, le taux d'intérêt réel de chaque prêt a été pondéré et multiplié par le montant du prêt correspondant et ce, pour la période de calcul du taux moyen d'intérêt réel.

2 La moyenne pondérée des taux réels d'intérêt a été calculée d'après les données des coopératives pour lesquelles la SCHL a engagé des fonds pendant chaque trimestre.

TABLEAU 11.2
TAUX DE RENDEMENT RÉELS SUR LES PHI
(1986-1990)

ANNÉE	TRIMESTRE	MOYENNE PONDÉRÉE DU TAUX RÉEL	TAUX RÉEL MINIMUM	TAUX RÉEL MAXIMUM	NOMBRE DE PRÊTS
1986	4	5,09	4,0[1]	5,25	79
1987	1	4,73	4,0[1]	4,85	9
	2	4,75	4,75	4,75	1
	3	4,87	4,625	4,975	6
	4	4,89	4,625	5,5	101
1988	1	4,86	4,8	5,125	3
	2	5,09	4,875	5,25	22
	3	5,09	5,0	5,24	23
	4	5,03	4,8	5,2	60
1989	1	4,80	4,8	4,8	1
	2	4,80	4,8	4,875	8
	3	4,86	4,8	5,0	21
	4	4,86	4,75	5,5	35
1990	2	4,87	4,75	4,9	2
	3	5,08	4,75	5,5	10
TOTAL	-	4,97	4,00[1]	5,5	381

SOURCE : Système d'application des programmes, SCHL, août 1990.
NOTE : [1] Trois PHI consentis par le gouvernement Manitobain par l'intermédiaire de la Société d'habitation et de rénovation du Manitoba ont procuré un taux réel de rendement de 4 p. 100.

TABLEAU 11.3
MONTANTS DE PHI PAR TAUX D'INTÉRÊT RÉELS
(1986-1990)

TAUX D'INTÉRÊT RÉEL	MONTANT DE PRÊT PHI (MILLIONS)	% DU MONTANT TOTAL DU PRÊT	NOMBRE DE PRÊTS
4,00 - 4,249	11,74	1,27	3
4,25 - 4,499	0,00	0,00	0
4,5 - 4,749	75,55	8,19	36
4,75 - 4,999	375,57	40,69	153
5,0 - 5,249	388,09	42,05	161
5,25 - 5,499	59,61	6,46	21
5,5 plus	12,37	1,34	7
TOTAL	922,93	100,00	381

SOURCE : Système d'application des programmes, SCHL, août 1990.

Comme il est mentionné ci-dessus, l'estimation d'un plafond de 5 000 logements s'est appuyée sur un taux d'intérêt réel de 4 p. 100 et une aide fédérale de 1 000 $. L'aide fédérale versée pendant la première année est établie d'après la différence entre les loyers du marché et les loyers économiques (paiement PHI sur les coûts d'immobilisations admissibles plus les frais de fonctionnement). On peut voir d'après le tableau 11.1 qu'en 1986, la première année du programme, l'aide fédérale était en moyenne de 1 785 $, donc largement au-dessus du niveau de 1 000 $ par logement utilisée pour estimer le maximum de 5 000 logements. En outre, depuis 1986, l'aide fédérale est passée de 2 690 $ par logement, soit une augmentation de 50,7 p. 100.

Le tableau 11.4 montre dans quelle mesure l'aide fédérale aurait dépassé la moyenne de 1 000 $ par logement, même si l'on avait pu réaliser d'autres taux d'intérêt réels sur tous les prêts PHI.

Ce même tableau indique que si l'on avait pu réaliser un taux réel d'intérêt de 4 p. 100 pour toutes les coopératives d'habitation, l'aide moyenne par logement aurait été réduite d'un montant de 552 $, soit à une aide de 1 568 $ par logement et que 4 023 logements additionnels auraient pu être produits entre 1986 et 1989. Bien que ces chiffres ne sont pas redressés par rapport à l'inflation, il est évident que même avec un taux d'intérêt réel de 4 p. 100 le niveau de l'aide fédérale par logement aurait été beaucoup plus élevé que le montant de 1 000 $ dont on s'est servi à l'origine pour établir le plafond annuel de 5 000 logements. Les coûts d'immobilisations et les frais de fonctionnement plus élevés ont donc sans conteste contribué à faire remonter le montant de la subvention au-dessus de 1 000 $ et à réduire le nombre de logements que l'on aurait pu produire chaque année.

TABLEAU 11.4
EFFET DES TAUX D'INTÉRÊT RÉELS SUR LES RÉSULTATS DU PFCH (1986-1989)

	TAUX RÉEL				
	4 %	4,5 %	5 %	PRODUCTION RÉELLE	n
Aide fédérale par logement ($)	1 568	1 848	2 140	2 120	369
Aide fédérale requise pour produire le nombre total actuel de logements (M$)	17,9	21,1	24,4	24,2	369
Nombre de logements produits avec l'aide fédérale consentie (1986-1990)	15 440	13 103	11 311	11 417	369

SOURCE : ILM86PR, SCHL, 1990.

b) Source du financement des PHI

Les prêts hypothécaires indexés ont été commercialisés comme étant un instrument de placement intéressant pour les caisses de retraite et les compagnies d'assurance qui ont un passif à long terme et parfois indexé. Les PHI offraient des taux de rendement réels garantis et des séries de paiements indexés. Le Programme comprenait en outre plusieurs mécanismes de sécurité destinés à réduire le plus possible les risques de défaut, puisque dans ce cas le Fonds d'assurance hypothécaire (FAH) rembourserait au prêteur le solde du PHI.

En tout, 18 prêteurs agréés ont consenti des PHI pour un montant total de 922,9 millions de dollars. Une bonne partie des prêts PHI ont été consentis par trois prêteurs agréés, soit 64 p. 100 de l'ensemble des prêts et 70,8 p. 100 du montant total des prêts. Le reste des prêts se chiffrant à 269,3 millions de dollars ont été consentis par les 15 autres prêteurs agréés. Le sondage mené auprès des prêteurs agréés aux fins de cette évaluation révèle que les prêteurs agréés ont soit investi leurs propres capitaux, soit agi en tant que courtier ou agent au nom des investisseurs qui ont apporté les capitaux à investir dans les PHI.

Raisons d'investir dans les PHI

Les raisons d'investir dans les PHI constituent un aspect important de l'évaluation de l'expérience des PHI. Le tableau 11.5 présentera les principales raisons d'investir dans les PHI comme l'ont indiqué les prêteurs agréés et les investisseurs qui ont participé aux sondages.

TABLEAU 11.5
PRINCIPALES RAISONS D'INVESTIR DANS LES PHI

RAISON	POURCENTAGE DES PRÊTEURS ET INVESTISSEURS CITANT LES RAISONS D'INVESTIR	n
Faire correspondre le rendement avec les dettes futures	30,8	13
Faire correspondre le rendement avec les dettes futures indexées	46,2	13
Garantie d'assurance hypothécaire LNH	46,2	13
Terme de 30 ans	15,4	13
Taux de rendement réel fixe (pas de risque d'inflation)	38,5	13
Taux de rendement réel intéressants en rétrospective	30,8	13
Diversification du portefeuille (couverture)	30,8	13
Recommandation des conseillers	7,7	13
Soutien des coopératives d'habitation	23,1	13
Logement en général comme placement	0,0	13

SOURCE : Sondage auprès des investisseurs canadiens sur les prêts hypothécaires indexés, Division de l'évaluation des programmes, SCHL, 1990.

Près de 50 p. 100 des prêteurs et des investisseurs qui ont répondu aux sondages[1] ont indiqué comme principales raisons d'investir dans les PHI la concordance du rendement avec les dettes futures indexées et la garantie d'assurance LNH. Le taux de rendement réel fixe, le taux réel à long terme intéressant et la diversification des portefeuilles de placement ont également été cités comme principale raisons par les répondants, dans les proportions respectives de 38,5 et 30,8 et 30,8 p. 100. Enfin, 23,1 p. 100 ont spécifiquement indiqué leur soutien aux coopératives d'habitation comme principale raison d'investir dans les PHI.

c) Commercialisation des PHI comme véhicule de placement

Taux d'intérêt réels

Comme nous l'avons dit précédemment, les taux d'intérêt réels réalisés sur les PHI ont été plus élevés que prévus à l'origine. Les tableaux 11.6 et 11.7 récapitulent les données sur les taux de rendement réels pour les Bons du Trésor, les obligations d'État, les taux hypothécaires de cinq ans et le TSE 300 (indice des 300 de la Bourse de Toronto) entre 1960 et 1989. À l'exception de l'indice des 300 les taux d'intérêt réels ont été plus élevés pendant les années 80 que pendant les deux décennies précédentes.

Le tableau 11.7 démontre que le taux d'intérêt réel moyen de 4,97 p. 100 réalisé sur les PHI est supérieur aux taux réels réalisés sur tous ces placements entre 1960 et 1989. En fait, les taux réels de tous ces placements se situaient au-dessous de 3 p. 100 pendant cette période, à l'exception du taux réel du prêt hypothécaire de 5 ans dont la moyenne était de 4,9 p. 100. Les taux d'intérêt réels réalisés sur les PHI peuvent donc sembler élevés par rapport aux taux de rendement réels historiques souvent cités au lancement des PHI.

---

[1] On a procédé à un sondage différent pour les prêteurs et pour les investisseurs. Le premier sondage a été envoyé aux prêteurs agréés par la SCHL ayant consenti des PHI. Le deuxième sondage s'adressait aux investisseurs cités dans The Directory of Investment Services dans le numéro de novembre 1989 de la revue Benefits Canada.

Par ailleurs, les taux d'intérêt réels réalisés sur les PHI sont inférieurs au rendement réel réalisé sur ces mêmes placements entre 1985 et 1989. En fait, le taux d'intérêt réel moyen de 4,97 p. 100 réalisé sur les PHI est inférieur de plus de 2 p. 100 au taux réel de 7,10 p. 100 réalisé sur les prêts traditionnels de cinq ans. Le taux d'intérêt réel des PHI est en outre inférieur aux taux réels réalisés sur les obligations d'État pendant la période de 1985 à 1989.[1]

---

[1] Les taux de rendement réels sur les placements qui arrivent à échéance après 1989 ont été calculés en tant que moyenne des rendements pour les années antérieures à 1990 (c.-à-d. pour les obligations de 10 ans émises en 1986, le taux de rendement moyen entre 1985 et 1989 a été calculé d'après les taux réels réalisés en 1986, 1987, 1988 et 1989).

TABLEAU 11.6

TAUX DE RENDEMENT RÉELS SUR LES BONS DU TRÉSOR, LES OBLIGATIONS D'ÉTAT, LES PRÊTS HYPOTHÉCAIRES ET L'INDICE DES 300 DE LA BOURSE DE TORONTO

ANNÉE	TAUX D'INFLATION	BONS DU TRÉSOR DE 91 JOURS	BONS DU TRÉSOR DE 3 MOIS	BONS DU TRÉSOR DE 6 MOIS	MOYENNE OBLIGATIONS DE 1 À 3 ANS	MOYENNE OBLIGATIONS DE 5 À 10 ANS	TAUX HYPOTHÉCAIRES DE 10 ANS ET PLUS	TAUX HYPOTHÉCAIRES DE 5 ANS	TSE 300 (FERMETURE)
1960	1,29	2,03	1,91	2,16	3,00	3,01	1,53	5,79	-
1961	0,64	2,19	2,17	2,39	2,64	2,43	0,77	5,39	25,13
1962	1,27	2,74	2,78	2,96	2,71	2,09	0,37	4,79	-4,52
1963	1,88	1,70	1,69	1,84	2,35	1,64	-0,09	4,30	5,90
1964	1,84	1,90	1,91	2,07	2,28	1,59	-0,47	3,85	16,39
1965	2,41	1,56	1,57	1,74	1,55	1,60	-0,93	3,38	8,06
1966	3,53	1,47	1,46	1,62	1,77	1,92	-1,31	3,84	-8,59
1967	3,69	0,90	0,95	1,10	1,39	1,52	-1,31	4,37	2,28
1968	4,11	2,13	2,16	2,18	2,08	1,40	-0,98	5,16	1,08
1969	4,47	2,68	2,72	2,86	3,62	1,36	-0,26	5,22	6,84
1970	3,27	2,85	2,72	0,58	3,47	0,74	0,08	4,53	-15,43
1971	2,93	0,69	0,63	2,87	1,10	-1,36	-0,93	2,01	3,27
1972	4,74	-1,19	-1,18	3,13	-0,68	-1,61	-0,73	0,88	12,88
1973	7,69	-2,30	-2,22	-0,08	-2,77	-1,83	-0,37	0,61	-0,75
1974	10,92	-3,14	-3,10	-2,10	-2,83	-1,07	1,21	2,03	-27,36
1975	10,80	-3,43	-3,41	-3,42	-1,62	-1,51	1,74	2,57	-12,41
1976	7,52	1,37	1,35	1,42	0,53	-0,85	2,14	3,05	-4,02
1977	7,95	-0,60	-0,62	3,82	-0,93	-1,19	1,69	-,63	-10,39
1978	8,84	-0,26	-0,16	3,94	-0,25	0,28	2,34	0,29	5,93
1979	9,20	2,37	2,49	8,29	1,09	2,05	3,45	2,29	26,87
1980	10,16	2,52	2,63	3,61	1,12	4,91	5,97	5,61	24,61
1981	12,49	5,29	5,23	-3,00	4,33	8,73	9,11	10,67	-10,94
1982	10,80	3,02	2,86	0,60	5,66	8,68	8,95	12,09	-34,81
1983	5,78	3,54	3,53	3,98	5,12	6,59	7,27	8,77	38,52
1984	4,35	6,75	6,71	4,79	7,49	8,11	8,44	9,43	-5,45
1985	4,01	5,45	5,42	4,62	6,07	6,47	6,73	7,87	11,88
1986	4,09	4,90	4,88	5,70	4,86	4,99	5,14	6,84	6,90
1987	4,38	3,79	3,77	7,65	4,97	5,07	5,47	6,66	14,13
1988	4,05	5,36	5,43	9,24	5,14	5,23	5,69	7,07	-11,48
1989	5,01	7,00	7,04	7,02	5,70	4,82	4,91	7,04	10,10

SOURCE : CANSIM, Statistique Canada.

NOTE : Les taux d'intérêt réels des placements arrivant à échéance après 1989 ont été calculés depuis l'année d'émission à 1989.

TABLEAU 11.7
TAUX DE RENDEMENT RÉELS SUR LES BONS DU TRÉSOR, LES OBLIGATIONS D'ÉTAT, LES PRÊTS HYPOTHÉCAIRES ET L'INDICE DES 300 DE LA BOURSE DE TORONTO

	TAUX D'INFLATION	BONS DU TRÉSOR DE 91 JOURS	BONS DU TRÉSOR DE 3 MOIS	BONS DU TRÉSOR DE 6 MOIS	OBLIGATION MOYENNE DE 1 À 3 ANS	OBLIGATION MOYENNE DE 5 À 10 ANS	TAUX HYPOTHÉ-CAIRES DE 10 ANS ET PLUS	TAUX HYPOTHÉ-CAIRES DE 5 ANS	TSE 300 (FERMETURE)
Moyenne 1960-1989	5,47	2,11	2,11	2,79	2,37	2,53	2,53	4,90	2,57
Écart	10,76	6,63	6,56	8,58	6,80	9,71	10,91	8,62	249,21
Écart-Type	3,28	2,57	2,56	2,93	2,61	3,12	3,30	2,94	15,79
Moyenne 1960-1969	2,51	1,93	1,93	2,09	2,34	1,86	-0,23	4,61	5,84
Moyenne 1970-1979	7,39	-0,36	-0,35	1,84	-0,29	-0,63	1,06	1,89	-2,14
Moyenne 1980-1989	6,51	4,76	4,75	4,42	5,05	6,36	6,77	8,20	4,34
Moyenne 1960-1974	3,65	1,08	1,08	1,69	1,45	0,90	-0,20	3,74	1,80
Moyenne 1965-1979	6,14	0,34	0,36	1,86	0,50	0,10	0,41	2,72	-0,78
Moyenne 1970-1984	7,83	1,17	1,16	1,90	1,39	2,04	3,36	4,36	-0,63
Moyenne 1975-1989	7,29	3,14	3,14	3,89	3,29	4,16	5,27	6,06	3,30
Moyenne 1960-1979	4,95	0,78	0,79	1,97	1,02	0,61	0,42	3,25	1,64
Moyenne 1965-1984	6,78	1,31	1,32	1,90	1,56	1,92	2,30	4,37	0,01
Moyenne 1970-1989	6,95	2,20	2,20	3,13	2,38	2,86	3,92	5,02	1,10
Moyenne 1985-1989	4,31	5,30	5,31	6,85	5,35	5,32	5,59	7,10	6,30

SOURCE : CANSIM, Statistique Canada.
NOTE : Les taux d'intérêt réels des placements arrivant à échéance après 1989 ont été calculés de l'année de l'émission à 1989.

Il y a également moyen d'examiner les taux réels réalisés sur les PHI en les comparant aux taux de rendement réels prévus pendant la même période. Le tableau 11.8 indique le pourcentage de rendement réel prévu sur les Bons du Trésor de 3 mois, sur l'Indice obligataire universel ScotiaMcLeod et sur l'Indice des 300 de la Bourse de Toronto, selon les calculs présentés par les experts Peat Marwick dans leur enquête annuelle sur les prévisions économiques.

Une autre façon de mesurer les taux de rendement réels prévus est présentée au tableau 11.9. Les taux de rendement prévus ont été obtenus en retranchant les taux d'inflation prévus de Peat Marwick des taux de rendement nominaux réels.

Le tableau 11.8 indique que les taux de rendement réels prévus calculés par Peat Marwick sur les bons du trésor et les obligations ont généralement augmenté de 1983 à 1986 pour le moyen et le long terme. De même, le tableau 11.9 montre que les prévisions de l'inflation ont été à la baisse depuis 1983 alors que les taux réels de rendement prévus ont augmenté. En fait, les taux de rendement réels prévus sur les obligations d'État de différentes échéances sont tous supérieurs à 6,5 p. 100 en 1990. De 1985 à 1990, les taux réels de rendement prévus sur les obligations d'État se sont maintenus au-dessus de 5,0 p. 100, un pourcentage supérieur aux taux d'intérêt réels réalisés sur les PHI.

TABLEAU 11.8
ENQUÊTE DE PEAT MARWICK SUR LES ATTENTES ÉCONOMIQUES

ANNÉE D'ENQUÊTE	ANNÉE COURANTE	MOYEN TERME	LONG TERME
% DE RENDEMENT RÉEL PRÉVU SUR LES BONS DU TRÉSOR DE 3 MOIS (MOYENNE)			
1983	1,7	2	2
1984	3,7	3,2	2
1985	6,1	4	3,1
1986	4,5	4	3,3
1987	3,8	3,3	2,6
1988	3,6	3	3
1989	5,5	4,3	3,5
1990	5,8	4,1	3,4
Moyenne 1983-1990	4,3	3,5	2,9
Moyenne 1983-1986	4,0	3,3	2,6
Moyenne 1987-1990	4,7	3,7	3,1
POURCENTAGE DE RENDEMENT RÉEL PRÉVU SUR L'INDICE OBLIGATOIRE UNIVERSEL SCOTIAMCLEOD (MOYENNE)			
1983	5,5	4	4
1984	8,5	5,3	3,8
1985	6	6,5	5
1986	8,6	5,8	5
1987	5,6	4,6	4,3
1988	5,7	5,2	4,1
1989	6,9	5,3	5
1990	5,7	5,3	4,8
Moyenne 1983-1990	6,6	5,2	4,5
Moyenne 1983-1986	7,1	5,4	4,4
Moyenne 1987-1990	6	5,1	4,5
POURCENTAGE DE RENDEMENT RÉEL PRÉVU SUR L'INDICE BOURSIER TSE 300 (MOYENNE)			
1983	6,5	7	5,8
1984	15,7	8,3	6,8
1985	7,4	8	6
1986	7,6	7,3	6,3
1987	6,8	6,5	5,5
1988	7,7	8,4	6,7
1989	6,8	9	6,5
1990	1	5,5	6,8
Moyenne 1983-1990	7,4	7,5	6,3
Moyenne 1983-1986	9,3	7,6	6,2
Moyenne 1987-1990	5,6	7,3	6,4

SOURCE : Survey of Economic Expectations, Peat Marwick Stevenson and Kellogg, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990.

TABLEAU 11.9
TAUX RÉELS DE RENDEMENT PRÉVUS

ANNÉE	INFLATION À LONG TERME PRÉVUE	OBLIGATION MOYENNE 1 À 3 ANS	OBLIGATION MOYENNE 3 À 5 ANS	OBLIGATION MOYENNE 5 À 10 ANS	OBLIGATION MOYENNE 10+ ANS	TAUX HYPOTHÉCAIRE 5 ANS	TSE 300 (FERMETURE)
1983	6,00	3,18	3,61	5,11	5,79	6,29	35,80
1984	5,50	5,17	5,41	6,92	7,25	7,11	-7,10
1985	5,30	5,32	5,59	5,48	5,74	7,38	11,69
1986	5,50	4,19	4,31	3,87	4,02	6,32	6,59
1987	4,90	4,29	4,52	4,65	5,05	6,24	14,31
1988	5,00	4,67	4,77	4,76	5,22	6,60	-11,98
1989	4,70	6,11	5,60	5,13	5,22	7,45	10,30
1990	4,20	7,28	6,68	6,71	6,58	8,41	-10,55
Moyenne 1983-1990	5,14	5,03	5,06	5,33	5,61	6,98	6,14
Écart	0,27	1,39	0,80	0,93	0,85	0,51	221,85
Écart-type	0,52	1,18	0,89	0,97	0,92	0,71	14,89
Moyenne 1985-1990	4,93	5,31	5,25	5,10	5,31	7,07	3,40
Écart	0,18	1,20	0,65	0,76	0,59	0,58	112,51
Écart-type	0,42	1,10	0,81	0,87	0,77	0,76	10,61

SOURCE : Survey of Economic Expectations, Peat Marwick Stevenson and Kellogg, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990.
CANSIM, Statistique Canada.

NOTE : Les taux réels prévus ont été obtenus en soustrayant le taux d'inflation prévu adéquat (c.-à-d. court, moyen ou long terme) du taux de rendement nominal sur ces placements.

Ces résultats concernant les taux réels de rendement prévus viennent par conséquent étayer d'autres résultats antérieurs selon lesquels les taux d'intérêts réels sur les PHI, bien qu'ils aient été élevés antérieurement et même plus élevés que prévus, se comparent néanmoins favorablement aux taux d'intérêt réels obtenus sur d'autres investissements durant la période de 1985 à 1990. Par ailleurs, le PHI a un plus long terme que celui des placements utilisés aux fins de comparaison.

Les économies à long terme que réalisera le gouvernement par suite de la baisse des taux d'intérêt réels sur les PHI dépendra largement de la façon dont évolueront les taux d'intérêt réels sur les PHI au cours des trois prochaines décennies. Il reste donc à savoir si les années 80 marquent le début d'une période de hausse des taux d'intérêt par rapport aux années 60 et 70.

Un autre point à déterminer est si les taux d'intérêt réels réalisés jusqu'ici sont les plus bas. Les sections suivantes examineront les facteurs ayant pu contribuer à des taux réels d'intérêt plus élevés que ceux qui auraient pu être obtenus. On accorde la priorité aux possibilités de commercialisation des PHI sur le marché. On suppose dans cette analyse que la conception et la commercialisation des PHI peuvent influer sur l'attrait des PHI auprès des investisseurs. L'hypothèse fondamentale est que si les PHI sont plus intéressants et concurrentiels et s'ils produisent des intérêts plus élevés, le taux d'intérêt réel sur ceux-ci devrait être plus bas.

Le PHI expérimental de cinq ans

Dans le cadre du PFCH, le PHI a été présenté aux investisseurs éventuels à titre expérimental pendant cinq ans. Le gouvernement fédéral n'a pris aucun engagement ni indiqué qu'elle présenterait le PHI comme un outil d'investissement après la dernière année du programme en 1990. Cette absence d'engagement peut avoir incité les investisseurs à la prudence. Il se peut que certains d'entre eux aient hésité à établir les mécanismes et les procédures nécessaires pour ce nouveau produit, ce dernier pouvant disparaître au bout de quelques années. De même, les investisseurs n'étaient peut-être pas disposés à intégrer dans leur portefeuille un produit risquant d'être supprimé et de faible liquidité.

Les résultats des sondages effectués auprès des prêteurs et des investisseurs (voir le tableau 11.10) montrent que 22,8 p. 100 des répondants estimaient que l'incertitude face à l'avenir du PHI et du PFCH ont amené les investisseurs à ne pas investir ou à limiter leurs investissements dans le PHI. Le tableau 11.11 indique que 35,5 p. 100 des participants ont manifesté leur volonté d'accroître leur participation dans le PHI advenant un engagement du gouvernement fédéral concernant les produits PHI. Il est donc évident qu'en introduisant le PHI dans le cadre d'une expérience d'une durée de cinq ans, le gouvernement fédéral a contribué à réduire l'intérêt des investisseurs et l'aspect concurrentiel du produit.

TABLEAU 11.10
FACTEURS DE RESTRICTION DES INVESTISSEMENTS DANS LES PHI

FACTEURS	RAISON DE LIMITER LES INVESTISSEMENTS %	RAISON LA PLUS IMPORTANTE DE LIMITER LES INVESTISSEMENTS %	TOTAL %	n
Manque de compréhension des PHI	8,6	11,4	20,0	35
Manque de renseignements détaillés sur les PHI	5,7	20,0	25,7	35
Absence d'examen externe des PHI	11,4	5,7	17,1	35
Incertitude quant à l'avenir du programme des coop. PHI	17,1	5,7	22,8	35
Taux d'intérêt élevé à court terme sur des produits concurrentiels	22,9	22,9	45,8	35
Manque de liquidité des PHI	28,6	20,0	48,6	35
Volume de PHI insuffisant	14,3	14,3	28,6	35
Importance/date des émissions PHI	11,4	2,9	14,3	35
Facteur d'atténuation de 2 %	2,9	-	2,9	35
Risque de paiement anticipé	17,1	5,7	22,8	35
Difficulté d'expliquer aux clients	11,4	2,9	14,3	35
Complexité de la comptabilité	11,4	-	11,4	35
Administrateurs de placements sans pouvoir pour investir dans les PHI	5,7	2,9	8,6	35
Conflit dans l'évaluation à court terme des administrateurs des placements	25,7	2,9	28,6	35
Terme de 30 ans	14,3	8,6	22,9	35
Indice utilisé (IPC)	2,9	2,9	5,8	35
Pas de passif correspondant	2,9	17,1	20,0	35
Autre	14,3	5,7	20,0	35

SOURCE : Sondage auprès des prêteurs et des investisseurs, Division de l'évaluation des programmes, SCHL, 1990.

TABLEAU 11.11
INVESTISSEMENTS FUTURS DANS LES PHI

MODIFICATIONS AUX PHI	ACCROIS-SEMENT %	AUCUN CHANGEMENT %	DIMINUTION %	NE SAIS PAS %	n
Aucun changement	3,2	77,4	-	19,4	31
Engagement à long terme du gouvernement fédéral concernant les PHI	-	48,4	35,5	16,1	31
Volume régulier plus élevé de PHI	3,3	46,7	33,3	16,7	30
Meilleurs renseignements sur les PHI	-	60,0	23,3	16,7	30
Examen externe des PHI	-	56,7	20,0	23,3	30
Source de revenu garanti	-	45,2	41,9	12,9	31
Taux réel de					
4 %	40,7	44,5	0,0	14,8	2
5 %	10,7	71,4	7,1	10,8	28
6 %	0,0	23,3	56,7	20,0	30
7 %	0,0	16,1	64,5	19,4	31
Titralisation des PHI	3,7	33,3	33,3	29,7	27
Terme plus court pour les PHI	13,3	26,7	33,3	26,7	30
Aucune atténuation	0,0	32,0	28,0	40,0	25
Atténuation de 1 %	0,0	41,7	8,3	50,0	24
Atténuation de 3 %	16,0	36,0	4,0	44,0	25

SOURCE : Sondage auprès des prêteurs et des investisseurs, Division de l'évaluation des programmes, SCHL, 1990.

NOTE : Ce tableau donne les résultats pour les investisseurs ayant investi ou non dans les PHI. Par conséquent, il faut les interpréter avec prudence, «aucun changement» pouvant signifier que les investisseurs continuent d'investir dans les PHI ou continuent de ne pas investir dans les PHI.

Volumes faibles de PHI

La limitation du PHI au PFCH a également eu comme effet de mettre à la disposition des investisseurs un nombre relativement faible de PHI. Étant donné que la majeure partie des fonds de retraite sont habituellement investis en montants de 25 millions de dollars ou plus, le volume disponible d'environ 200 millions de dollars constituaient une somme relativement peu élevée, et les PHI n'étaient pas émis de façon régulière comme les autre formes d'investissements, soit les bons du trésor et les obligations d'État.

D'après le tableau 11.10, 28,6 et 14,3 p. 100 des répondants ont indiqué que le volume insuffisant des titres PHI ainsi que la fluctuation dans leur importance et leurs dates d'émission constituent des facteurs ayant pu amener les investisseurs à ne pas investir ou à limiter leurs investissements dans les PHI. En outre, selon le tableau 11.11, 33,3 p. 100 des répondants ont indiqué qu'ils accroîtraient leurs investissements dans les PHI si l'on offrait un volume élevé et régulier de ces prêts.

Commercialisation du PHI

La commercialisation d'un nouveau produit tel le PHI peut influer fortement sur son acceptation parmi les investisseurs. Bien qu'il soit difficile d'évaluer le rendement des exposés individuels faits aux investisseurs ou des documents remis à ceux-ci, les réponses au sondage donnent certains indices quant à la pertinence et à l'efficacité des efforts de commercialisation de la SCHL et de la FCH.

Une façon d'évaluer l'efficacité des activités de commercialisation du PHI consiste à mesurer le niveau de sensibilisation et de compréhension relatif au PHI chez les investisseurs. Le tableau 11.12 montre que 28,6 p. 100 des prêteurs agréés PHI ayant répondu au sondage estimaient que le PHI était mal connu des investisseurs éventuels alors que 28,6 p. 100 jugeaient que ces derniers en comprenait mal le principe.

Le tableau 11.12 indique que 85,7 p. 100 des conseillers en placements ayant participé au sondage ont indiqué avoir entendu parler du PHI tandis que 53,3 p. 100 des prêteurs et des conseillers ont répondu qu'ils comprenaient très bien le principe du PHI.

TABLEAU 11.12
CONNAISSANCE ET COMPRÉHENSION DES PHI PARMI LES INVESTISSEURS

	POURCENTAGE DES PARTICIPANTS	n
CONNAISSANCE DES PHI AUPRÈS DES INVESTISSEURS ÉVENTUELS (PRÊTEURS)		
Un peu connu	57,1	
Mal connu	28,6	
Inconnu	14,3	7
COMPRÉHENSION DES PHI PARMI LES INVESTISSEURS POTENTIELS (PRÊTEURS)		
Un peu connu	57,1	
Mal connu	28,6	
Inconnu	14,3	7
ONT ENTENDU PARLÉ DES PHI (INVESTISSEURS)		
Oui	85,7	
Non	14,3	28
COMPRÉHENSION DES PHI (PRÊTEURS ET INVESTISSEURS)		
Très bien compris	53,3	
Un peu compris	43,3	
Non compris	3,3	30

SOURCE : Sondage auprès des prêteurs et des investisseurs, Division de l'évaluation des programmes, SCHL, 1990.
NOTE : Les renseignements entre parenthèses indiquent le type de répondants.

Le tableau 11.10 montre à quel point le manque de compréhension concernant le PHI peut avoir limité les investissements dans celui-ci. Il indique que 20,0 p. 100 des répondants estimaient qu'une mauvaise compréhension des PHI pourraient avoir amené les investisseurs à ne pas investir ou à limiter leurs investissements dans les PHI. En outre, 25,7 p. 100 et 17,1 p. 100 des personnes interrogées respectivement estimaient que l'absence de renseignements et d'examen externes pourrait avoir incité les investisseurs à ne pas investir ou à limiter leurs investissements dans les PHI. Enfin, d'après le tableau 11.11, 23,3 p. 100 et 20,0 p. 100 des répondants jugeaient respectivement que les investissements dans les PHI augmenteraient si de meilleurs renseignements étaient communiqués et si des parties autres que la SCHL et la FHC fournissaient des données indépendantes et effectuaient un examen externe.

Il reste à savoir si les efforts de commercialisation du PHI ont atteint les bonnes personnes. L'investissement dans un instrument comme le PHI exige un processus décisionnel quotidien particulier et la prise de décisions concernant une nouvelle ligne de conduite en matière d'investissement. Ce genre de décisions peut déborder les pouvoirs des administrateurs de placements dans des fonds de pension, dont les responsabilités consistent à maximiser le rendement sur les investissements dans le contexte de la stratégie courante d'investissement des fonds.

En fait, d'après le tableau 11.10, 28,6 p. 100 des répondants ont indiqué que l'évaluation à court terme du rendement réalisé par les administrateurs de placements a peut-être incité les investisseurs à limiter leurs investissements dans les PHI. Bref, les administrateurs d'investissements ne sont pas intéressés à investir dans un instrument à long terme qui, à court terme, pourrait réduire le rendement de leur capital propre. En outre, 8,6 p. 100 des répondants ont indiqué que ces administrateurs ne possédaient pas le pouvoir nécessaire pour investir dans des titres complexes à long terme et n'ayant aucune liquidité, tels les PHI. Un répondant a clairement indiqué :

> «La décision d'investir dans des éléments d'actif à long terme ne relève pas vraiment de l'administrateur mais plutôt du comité de fiduciaires ou des pensions.»
>
> «À titre d'administrateurs de placements, nous devons ajouter de la valeur à notre portion de fonds. Une fois achetés, nous avons peu de contrôle sur le rendement des PHI.»

Cela semble indiquer que les efforts dirigés vers les responsables de l'élaboration des stratégies ou des lignes de conduite en matière d'investissement doivent continuer.

Risque de défaut ou paiement anticipé

Bien que les prêteurs PHI soient protégés des risques de défaut par l'assurance hypothécaire LNH pour les PHI, ces derniers ne sont cependant pas protégés contre le paiement anticipé des prêts. Par exemple, si une coopérative d'habitations est en défaut au cours de la 15^{e} année du terme de son prêt hypothécaire et qu'une saisie s'ensuit, le prêteur présente une demande au Fonds d'assurance hypothécaire (FAH) qui lui remet le plein montant du solde hypothécaire.

Un paiement anticipé annule la correspondance avec les dettes à long terme et signifie que l'investisseur ne profitera pas du taux réel de rendement pour le terme complet de 30 ans prévu au départ. Si l'on considère que l'investisseur aurait peut-être pu obtenir un meilleur taux de rendement pour un terme de 15 ans sur une autre forme d'investissement et qu'il

devra peut-être réinvestir les fonds prépayés à un taux de rendement moins intéressant, selon les conditions économiques existantes au moment du défaut, le risque de défaut rend donc le PHI moins attrayant.

D'après le tableau 11.10, 22,8 p. 100 des répondants estimaient que le risque de paiement anticipé a peut-être incité les investisseurs à ne pas investir ou à limiter leurs investissements dans les PHI. Le tableau 11.11 indique en outre que 41,9 p. 100 des répondants estimaient que le volume d'investissements dans les PHI augmenteraient si un type de revenu garanti était prévu pour la pleine période d'amortissement (c.-à-d. aucun paiement anticipé).

Complexité du PHI

La complexité de l'instrument même pourrait constituer un obstacle aux yeux des investisseurs. Des études ont d'ailleurs déjà montré que la mauvaise compréhension du PHI avait contribué à restreindre les investissements. Malgré les difficultés que représente la compréhension du PHI, sa complexité peut engendrer deux autres types d'obstacles à l'investissement. D'abord, elle peut rendre difficile aux administrateurs d'investissements la tâche d'expliquer le principe du PHI à leurs clients. Ensuite, elle peut entraîner des frais et des problèmes additionnels pour ce qui est des méthodes comptables et administratives.

Le tableau 11.10 indique que seulement 14,3 p. 100 des répondants estimaient que la difficulté d'expliquer le PHI aux clients pouvait avoir incité les investisseurs à faire preuve d'une plus grande circonspection à l'égard des PHI. Enfin, 11,4 p. 100 des répondants jugeaient que les frais et les problèmes de comptabilité pouvaient avoir découragé les investissements. La complexité ne semble donc pas représenter un obstacle important aux investissements.

Liquidité du PHI

Un autre facteur qui a pu restreindre les investissements est le manque de liquidité du PHI. La liquidité ou la possibilité de vendre l'investissement PHI sur un marché secondaire pourrait être un facteur d'importance pour plusieurs raisons. Premièrement, les investisseurs pourraient être réticents à choisir à un instrument d'investissement qui ne leur permettrait pas d'apporter des modifications à leur politique de placement dans le futur. Il existe, par exemple, un marché secondaire pour les obligations d'État où celles-ci s'achètent à un prix déterminé par les taux d'intérêt des coupons par rapport aux taux d'intérêt courants des titres de même échéance. Deuxièmement, les investisseurs du type des petites caisses de retraite peuvent devoir accéder aux fonds afin de disposer des liquidités requises pour régler des dettes à un moment ou à un autre avant l'échéance du PHI. Finalement, les

administrateurs de placements représentant des caisses de retraite ont souvent l'obligation de remettre les fonds sur demande à la caisse de retraite ou peuvent perdre un client et avoir à rembourser le portefeuille entier à la caisse de retraite en question. Dans les deux cas, les administrateurs de placements peuvent hésiter à placer des fonds dans un titre qui n'est pas suffisamment liquide pour lui permettre de respecter ces obligations.

Le tableau 11.10 montre que 48,6 p. 100 des répondants estimaient que le manque de liquidité avait nui aux investissements dans les PHI. De plus, selon le tableau 11.11, 33,3 p. 100 des répondants ont affirmé que ce type d'investissement serait plus populaire si un volume régulier plus élevé était faisable ou si les PHI étaient titralisés, deux changements qui favoriseraient la création d'un marché secondaire et qui amélioreraient la liquidité des PHI.

Facteur d'atténuation de 2 p. 100

On a mentionné un dernier obstacle pouvant nuire aux investissements dans les PHI, à savoir le taux d'atténuation de l'inflation de 2 p. 100 intégré au concept actuel du PHI. Ce taux n'a fait que compliquer encore plus le PHI, mais a également accru le montant des paiements au cours des premières années du remboursement du prêt hypothécaire pour les diminuer au cours des années ultérieures. Cette caractéristique peut donc diminuer l'attrait du PHI aux yeux des investisseurs à la recherche de versements élevés au cours des années ultérieures ou désireux de parer à l'éventualité d'un passif futur entièrement indexé. Toutefois, le facteur d'atténuation de 2 p. 100 n'a pas semblé constituer un obstacle significatif aux investissements dans les PHI puisque, d'après le tableau 11.10, seulement 2,9 p. 100 des répondants ont mentionné le facteur d'atténuation comme un élément qui aurait pu limiter les investissements dans les PHI. Cependant, comme il est indiqué dans le tableau 11.11, 28 p. 100 des répondants ont déclaré que la disparition de ce facteur d'atténuation augmenterait les investissements dans les PHI. Cette constatation est quelque peu surprenante puisqu'un PHI sans taux d'atténuation augmenterait le risque de défaut. D'autres résultats ont démontré antérieurement que les investisseurs attachent la plus grande importance à une série de paiements sûrs sans défauts.

C. Analyse des risques liés au PHI

Antécédents

Cette section examine les risques de défaut que représentent les coopératives produites en vertu du PFCH ainsi que le nombre potentiel de demandes de règlement adressées au Fonds d'assurance hypothécaire (FAH) ainsi que les pertes du Fonds de stabilisation. Il s'agit là d'une première étape visant à

déterminer si le PHI et le PFCH, dans leur forme actuelle, fournissent un équilibre raisonnable entre la réduction au minimum du risque de défaut et du recours aux subventions fédérales. La deuxième étape traitant de cette question constitue l'analyse coût-efficacité dynamique présentée au chapitre XIII.

En vertu du PFCH, la SCHL assure la totalité du PHI en échange d'une prime, représentant 3 p. 100 des coûts en capital, versée au FAH de la LNH. Au cas où une coopérative manquerait à ses obligations de remboursement du PHI, le prêteur pourrait adresser une demande de règlement au FAH qui couvrirait les coûts associés à l'administration et à la revente de la propriété. Si les pertes subies par le FAH par suite de défauts excèdent la somme des primes qui lui ont été versées plus les intérêts, ces pertes supplémentaires se traduiront par une subvention indirecte additionnelle accordée au secteur des coopératives, diminuant ainsi l'efficience de l'aide fournie en vertu du PFCH.

Plusieurs caractéristiques des PHI et du PFCH ont suscité des préoccupations quant au risque de défaut dans les coopératives d'habitation produites aux termes du programme. Un premier élément de risque est lié au fait que les PHI sont indexés. L'expérience acquise dans les années 70 avec le prêt hypothécaire à paiements progressifs a montré qu'une incidence accrue de défaut peut être observée dans les marchés où les loyers ne suivent pas le rythme des loyers économiques.

En outre, contrairement aux programmes de coopératives d'habitation antérieurs qui produisaient des logements dont les loyers se situaient au palier inférieur des loyers du marché, le PFCH offre des logements au plein taux du marché. Les coopératives d'habitation aménagées en vertu du programme actuel sont donc plus susceptibles de subir la concurrence du marché locatif privé.

Enfin, une autre caractéristique du PHI ayant soulevé des préoccupations en matière de défaut est le fait que le solde hypothécaire d'un PHI augmente, en fait, durant les premières années (environ 12 ans) du remboursement du prêt hypothécaire jusqu'à ce que les mensualités excèdent l'intérêt sur le prêt. La perte pour le FAH serait donc supérieure durant les premières années à ce qu'elle serait en vertu d'un PHPE traditionnel où le solde hypothécaire commence à diminuer dès la première année.

Par contre, on a incorporé au PFCH un certain nombre de mesures permettant de réduire le risque de difficulté financière pour les coopératives. Ainsi, un taux d'atténuation prévu de 2 p. 100 a été intégré à la méthode de financement indexé. Cette atténuation diminue le risque de

défaut de deux façons. Premièrement, elle augmente le montant initial des paiements et réduit le taux de croissance du solde hypothécaire au cours des premières années. Deuxièmement, elle diminue le taux d'augmentation des droits d'occupation pour l'avenir, ce qui a pour effet de réduire la possibilité que les droits d'occupation des coopératives bénéficiant d'un PHI augmentent plus rapidement que les loyers du marché locatif privé.

Le Fonds fédéral de stabilisation des coopératives d'habitation (FFSCH) constitue une autre mesure de sécurité qui a été créée pour aider temporairement un ensemble en difficulté financière et ainsi minimiser le risque de défaut. De 1986 à 1989 inclusivement, un total estimatif de 25,9 millions de dollars ont été versés au FFSCH[1]. Finalement, la SCHL a la possibilité d'accroître le nombre de suppléments-logements des coopératives qui éprouvent des difficultés financières et des problèmes d'inoccupation.

Méthode

La SCHL a procédé à une analyse des risques liés au PHI afin d'évaluer le risque de défaut associé au PHI et au PFCH. Cette analyse a eu recours à un modèle spécialisé de risque pour mener une analyse actuarielle visant à déterminer le nombre et le montant des demandes de règlement adressées au FFSCH et au FAH pendant la durée du prêt hypothécaire.

Les résultats obtenus à l'aide de ce modèle peuvent être quantifiés sous forme de lois de probabilité. Celles-ci donnent la valeur et la variabilité prévues des résultats et permettent le test statistique. L'analyse a été menée à la fois pour le programme actuel et pour ses variantes.

Scénarios économiques

Le modèle de risque spécialisé a simulé la façon dont le programme actuel et ses variantes se comporteraient selon trois scénarios économiques. Les variables économiques estimées pour chaque scénario incluent l'inflation, les taux de fonctionnement, les augmentations locales de loyer, les coûts de fonctionnement, les taux préférentiels et les taux hypothécaires de cinq ans.

Le Tableau 11.13 présente les paramètres estimés pour chacune de ces variables et selon chaque scénario économique alors que le Tableau 11.14 résume les équations utilisées pour modéliser ces différentes variables économiques. Chaque variable est brièvement décrite ci-dessous.

---

[1] **SOURCE** : Division de la planification et de l'analyse des programmes, SCHL, juin 1990.

Inflation nationale

Le taux d'inflation national constitue une variable économique clé du modèle. En vertu du programme actuel, le PHI, l'aide fédérale et les contributions à la réserve de remplacement sont d'abord indexés sur le taux d'inflation annuel, moins 2 p. 100. Les contributions au Fonds de sécurité d'occupation sont indexées annuellement sur les taux d'inflation intégral. En outre, ce taux est utilisé dans l'estimation des taux d'inflation régionaux, du taux préférentiel et du taux d'intérêt des prêts traditionnels de 5 ans.

Le taux de croissance de l'indice national des prix à la consommation (IPC) du mois d'octobre de chaque année, de 1969 à 1989, sert à déterminer le modèle du taux national d'inflation.

Données régionales

Le modèle a examiné 7 régions de l'ensemble du pays pour faire ressortir la dispersion des écarts de loyer et des taux d'inoccupation au Canada. Les 7 régions sont définies comme suit :

Région	Définition
C.-B.	C.-B. et Yukon
Alberta	Alberta et T.N.-O.
Prairies	Saskatchewan et Manitoba
Atlantique	Terre-Neuve et Nouveau-Brunswick
Région centrale au nord	Régions rurales au nord de l'Ontario et du Québec
Ontario	Ontario sauf la région centrale au nord
Québec	Québec, sauf la région centrale au nord

Inflation régionale

Le taux d'inflation régional sert à évaluer chaque année le niveau d'écart dans les loyers du marché de chaque région. Le taux d'inflation régional est établi à partir du taux national d'inflation puisqu'il indique que les taux d'inflation dans différentes régions varient en même temps et qu'ils sont très proches du taux national pour une année donnée.

Loyers du marché

Le taux de changement des loyers du marché de chaque région est une variable clé du modèle. Les droits d'occupation dans les coopératives d'habitation bénéficiant d'un PHI sont établis à l'origine aux taux du marché et dépendent donc largement du taux d'écart remarqué dans le taux national

d'inflation. Les coopératives d'habitation bénéficiant de PHI peuvent éprouver des difficultés financières et d'occupation des logements si les loyers du marché locatif privé de la localité n'augmentent pas en fonction des augmentations des droits d'occupation dans les coopératives bénéficiant de PHI.

La relation entre les augmentations des taux du marché et les taux d'inflation du marché a été établie d'après les données de la SCHL sur les loyers moyens dans 27 villes de 7 régions, entre octobre 1984 et octobre 1989 inclusivement. Le modèle détermine le taux d'écart dans les loyers du marché d'après le taux d'inflation régional.

Taux d'inoccupation

Les taux locaux d'inoccupation ont aussi une répercussion sur la viabilité financière des coopératives bénéficiant d'un PHI. Lorsque les taux d'inoccupation locaux sont élevés, une coopérative à PHI peut avoir de la difficulté à louer les logements vacants et éprouver des difficultés financières par suite d'une perte de recettes.

Les données utilisées dans le modèle sont celles de la SCHL sur les taux annuels d'inoccupation dans 27 villes de 7 régions, entre octobre 1969 et octobre 1989. On attribue à chaque région un taux moyen d'inoccupation et l'évaluation du taux moyen d'inoccupation dans toutes les régions pour une année quelconque est une moyenne géométrique pondérée du taux moyen d'inoccupation pour la région et des taux d'inoccupation des trois années précédentes. Les taux moyens d'inoccupation pour chaque région sont les suivants :

Région	Taux moyens d'inoccupation
C.-B.	0,6262
Alberta	2,0967
Prairies	2,0280
Ontario	1,0499
Québec	2,9755
Atlantique	2,5027
Nord centre	1,1267

Inoccupations dans les coopératives

Pour chaque scénario, on suppose que les logements LNPR inoccupés des coopératives bénéficiant d'un PHI sont un pourcentage des taux locaux d'inoccupation (consulter le tableau 11.13). On admet que les logements bénéficiant d'un supplément de loyer et les logements LPR sont occupés.

Seuil de recours au Fonds de stabilisation

Pour chacun des scénarios on suppose un seuil de recours au Fonds de stabilisation différent. Le seuil correspond au

pourcentage des loyers du marché local auquel on peut augmenter les droits d'occupation dans une coopérative d'habitation bénéficiant d'un PHI éprouvant des difficultés financières. Au-dessus de ce seuil, la coopérative doit obligatoirement obtenir un prêt du Fonds de stabilisation. Le seuil se justifie en ce sens qu'au-dessus d'un certain niveau les augmentations des droits d'occupation entraînent l'inoccupation des logements, et l'impossibilité d'augmenter les recettes.

Taux préférentiels et hypothécaires

Le taux préférentiel est une variable économique clé du modèle. Le taux préférentiel, moins un pour cent, sert de taux de rendement annuel au FAH et au Fonds de stabilisation, de taux d'augmentation annuel aux limites de prêts du Fonds de stabilisation et de taux permettant de calculer les valeurs actualisées. Le taux préférentiel intégral est imputé en tant qu'intérêt sur les prêts du Fonds de stabilisation.

Dans le modèle des variantes de programme on utilise un taux hypothécaire de 5 ans sur un prêt traditionnel à paiements égaux au lieu d'un PHI. Il sert aussi au calcul de la valeur marchande des propriétés visées par les cas de défaut.

Le taux préférentiel utilisé est le taux de prêt le plus favorable de la banque à charte mesuré au mois d'octobre de chaque année, de 1969 à 1989 inclusivement. Le taux hypothécaire utilisé est le taux d'un prêt hypothécaire traditionnel de 5 ans communiqué par Statistique Canada. Le taux préférentiel prévu pour une année donnée correspond à la moyenne géométrique pondérée du taux préférentiel de l'année précédente et du taux national d'inflation de l'année en cours et de l'année précédente. Le taux prévu d'un prêt hypothécaire de 5 ans pour une année quelconque correspond à la moyenne géométrique pondérée du taux hypothécaire de l'année précédente, du taux d'inflation de l'année courante et de l'année précédente et du taux préférentiel actuel.

Scénarios 1, 2 et 3

Les hypothèses du scénario 2 se fondent principalement sur les paramètres estimés en modélisant les données antérieures visant les diverses variables et en présumant que la tendance observée se poursuivra. Les scénarios 1 et 3 ont été obtenus par la modification des hypothèses relatives au scénario 2.

Les scénarios 1 et 3 sont, dans une certaine mesure, arbitraires et ils ne se situent pas nécessairement de façon symétrique de part et d'autres du scénario 2. Le principal objectif visé par la création des scénarios 1 et 3 est d'établir la sensibilité des risques de défaut à diverses conjonctures économiques et de définir une limite supérieure et inférieure. Une réévaluation de la probabilité de chaque

scénario économique devra donc constituer une tâche intégrale des décideurs dans l'interprétation des résultats de l'analyse des risques. En outre, d'autres scénarios pourraient être clairement mis au point.

Selon le scénario 2, le taux moyen d'inflation à long terme est établi à 5 p. 100, soit le taux prévu utilisé pour calculer le paiement PHI initial aux termes du Programme. D'après ce scénario, le taux moyen d'augmentation des loyers du marché correspond à celui de l'inflation. Ce point est corroboré par l'analyse des données sur les loyers de la SCHL (1984-1989) et la composante loyer de l'IPC dans les années 80. Enfin, selon le scénario 2, les taux d'inoccupation des logements LNPR dans les coopératives correspondent aux taux du marché locatif privé. Le seuil de recours au Fonds de stabilisation est établi à 105 p. 100 des loyers du marché.

Le scénario 1 suppose un taux moyen d'inflation plus bas de 4 p. 100 avec moins d'écart annuel et un taux d'inflation ayant fortement tendance à revenir à la moyenne pour une année donnée. On suppose que les loyers du marché augmentent en moyenne de 4,5 p. 100 par an, un taux supérieur à celui de l'inflation. On admet que les taux moyens d'inoccupation à long terme sur le marché privé est inférieur à celui du scénario 2. On suppose que les logements LNPR dans les coopératives ont un taux d'inoccupation inférieur à celui des logements du marché locatif privé. Le seuil de recours au Fonds de stabilisation est établi à 110 p. 100 des loyers du marché.

Selon le scénario 3, le taux moyen d'inflation est plus élevé, soit 7 p. 100 avec plus d'écart et un taux d'inflation ayant moins tendance à revenir à la moyenne pour une année donnée. Les taux d'inoccupation moyens à long terme sur le marché privé sont plus élevés que dans le scénario 2 et le taux d'inoccupation des logements LNPR dans les coopératives sont plus élevés que sur le marché locatif privé. Enfin, le seuil de recours au Fonds de stabilisation est établi à 100 p. 100 des loyers du marché.

Pour les trois scénarios, on suppose que les frais de fonctionnement des coopératives augmenteront au taux de l'inflation, plus un pour cent. Les frais nets de fonctionnement excluent la réserve de remplacement et les contributions au Fonds de sécurité d'occupation. Les contributions à la réserve de remplacement augmentent selon ce taux d'inflation, moins deux pour cent. Les contributions au Fonds de sécurité d'occupation augmentent selon le taux d'inflation.

TABLEAU 11.13
SCÉNARIOS ÉCONOMIQUES
ANALYSE DES RISQUES LIÉS AU PHI

	SCÉNARIO 1	SCÉNARIO 2	SCÉNARIO 3
INFLATION NATIONALE			
Moyenne	4,00 %	5,00 %	7,00 %
Dispersion	2,00 %	3,00 %	4,00 %
Facteur d'attraction	0,3	0,2142	0,1
INFLATION RÉGIONALE			
Dispersion	0,60 %	0,80 %	1,00 %
INOCCUPATIONS			
Moyenne	moy. régionale *0,8	moy. régionale	moy. régionale *1,2
Dispersion	id.	0,27 %	id.
Facteur d'attraction	-	-	-
LOYERS DU MARCHÉ			
Moyenne	4,5 %	5,0 %	6,0 %
Attraction de l'inflation rég.	1,005	1	0,991
Dispersion	3,00 %	4,10 %	5,00 %
INOCCUPATIONS DANS LES COOP.	suppl. de loyer quota complet	suppl. de loyer quota complet	suppl. de loyer quota complet
	moy. régionale *0,7 pour autres log.	marché privé pour autres log.	moy. rég. *1,3 pour autres log.
POINT CRITIQUE FONDS DE STABILISATION	droits d'occup. à 110 % des loyers du marché	droits d'occup. à 105 % des loyers du marché	droits d'occup. à 100 % des loyers du marché
	Aucune inoccupation causée par le loyer. Si la coopérative épuise l'apport du Fonds de stabilisation tout en excédant le point critique, combler la différence jusqu'à 50 % au moyen de suppléments-logements. Il y a défaut si l'on excède encore le point critique.		
DISPERSION DU TAUX HYPOTHÉCAIRE	0,5%	0,5%	0,5%
DISPERSION DU TAUX PRÉFÉRENTIEL	3,2%	3,2%	3,2%

SOURCE : ILM Risk Analysis Study, CMHC, 1990.
NOTE : Le «facteur d'attraction» est un paramètre modèle qui détermine la force de la tendance des titres à retourner vers la moyenne.

TABLEAU 11.14
ANALYSE DES RISQUES LIÉS AU PHI
RÉSUMÉ DES FORMULES

Taux d'inoccupation

$$V_{t_i} = \mu_i^{0.2412} \times V_{t_i-1}^{0.7066} \times V_{t_i-2}^{0.4959} \times V_{t_i-3}^{-0.4437} \times e^{\varepsilon_t}$$

Région	μ_i
C.-B.	0,6262
Alberta	2,0967
Prairies	2,0280
Ontario	1,0499
Québec	2,9755
Atlantique	2,5027
Centre nord	1,1267

Taux national de l'inflation

$$I_t = (1 - \mu)^{1-0.7858} \times (1 + I_{t-1})^{0.7358} \times e^{\varepsilon_t} - 1$$

Taux régional de l'inflation

$$L_{t_i} = (1 + I_t) \times e^{\varepsilon_{t_i}} - 1$$

Augmentations des loyers du marché et inflation

$$R_{t_i} = (1 + L_{t_i})^{0.8332} \times e^{\varepsilon_{t_i}} - 1$$

Taux hypothécaires et préférentiels

$$P_t = (1 + P_{t-1})^{0.8081} \times (1 + I_t)^{0.4274} \times (1 + I_{t-1})^{-0.1122} \times e^{\varepsilon_t} - 1$$

$$M_t = (1 + M_{t-1})^{.4895} \times (1 + I_t)^{0.0431} \times (1 + I_{t-1})^{0.0235} \times (1 + P_t)^{0.5302} \times e^{\varepsilon_t} - 1$$

SOURCE : ILM Risk Analysis Study, CMHC, 1990.

Le programme et ses variantes

L'analyse des risques a mis à l'essai le programme actuel (PFCH) ainsi que quatre variantes. La première, appelée «PFCH avec injection de fonds», est une solution de remplacement selon laquelle les primes versées au FAH et au Fonds de stabilisation sont retirées et l'aide fédérale est augmentée à la hausse pour les coopératives éprouvant des difficultés financières afin d'éviter les défauts jusqu'à ce que le prêt hypothécaire soit remboursé à la fin de la période de 35 ans. Tout en augmentant la participation financière directe du gouvernement fédéral, cette variante annule les frais associés au défaut des coopératives d'habitation. Il s'agit ici de savoir si cette méthode est plus efficiente pour le gouvernement. Les résultats sur l'efficience de cette variante du programme sont mentionnés au chapitre XIII.

La deuxième variante du programme, appelée «PFCH avec injection de fonds et PHPE», ajoute au programme actuel un prêt hypothécaire à paiements égaux. Parce que la formule de l'aide fédérale serait fondamentalement différente en vertu d'un tel programme, il est impossible d'établir des possibilités de défaut et des coûts imputés au FAH qui seraient parfaitement comparables à ceux du programme actuel. Le modèle de la variante avec PHPE a donc dû être établi à partir du principe de l'injection de fonds et comparé au «PFCH avec injection de fonds» afin d'étudier l'efficience du recours au PHI à la place du PHPE. Les résultats sont indiqués dans le chapitre XIII.

La troisième variante, appelée «PFCH sans taux d'atténuation», est l'actuel PFCH avec PHI auquel on a retiré le facteur d'atténuation de 2 p. 100. La suppression de ce facteur a pour effet de diminuer les mensualités au cours des premières années et de réduire l'aide fédérale. Elle augmente toutefois les mensualités au cours des années ultérieures et accroît le risque de défaut. Il s'agit donc de déterminer si les économies réalisées à l'égard de l'aide fédérale surpassent les coûts accrus reliés au défaut et de savoir si le taux de défaut des coopératives est acceptable du point de vue des politiques gouvernementales.

Enfin, la quatrième variante étudiée, appelée «PFCH avec aide indexée sur un indice des loyers du marché», correspond au PFCH actuel avec un indice différent pour le calcul de l'aide fédérale annuelle. Tandis que l'indice de calcul des mensualités et des réserves de remplacement demeure le même (par exemple IPC) le facteur d'atténuation de 2 p. 100 est supprimé. Le calcul de l'aide fédérale annuelle est fondé sur le taux local d'augmentation des loyers du marché. Le niveau d'aide fédérale pour une année donnée, à partir de la deuxième année, équivaut au paiement hypothécaire total pour l'année en cours moins la part de la coopérative destinée au remboursement du prêt hypothécaire pendant l'année précédente

indexée sur le taux d'augmentation des loyers du marché local moins 1 p. 100. À l'échelle régionale, cette méthode est plus sensible et a pour effet de protéger la coopérative dans les cas où les augmentations locales des loyers du marché sont plus faibles que les augmentations observées au niveau de l'IPC national. Par contre, les coopératives sont moins protégées contre les augmentations des loyers locaux du marché qui excèdent le niveau national de l'IPC. Il faut donc déterminer si cette méthode qui supprime le facteur d'atténuation et rend l'aide fédérale plus sensible aux conditions régionales est plus efficiente et si les taux et la fréquence des défauts sont acceptables selon la politique publique.

Une série d'hypothèses se rapportent à l'exploitation de chaque programme étudié. Le Tableau 11.15 présente les hypothèses de fonctionnement pour chaque programme. Les caractéristiques des programmes, comme le Fonds fédéral de stabilisation des coopératives d'habitation et l'option permettant d'accroître le nombre de suppléments-logements dans les coopératives en difficulté financière, sont entièrement intégrées au modèle de risque.

TABLEAU 11.15
HYPOTHÈSES DE FONCTIONNEMENT DES PROGRAMMES
ANALYSE DES RISQUES LIÉS AU PHI

HYPOTHÈSES DE FONCTIONNEMENT (ces hypothèses s'appliquent à tous les programmes étudiés, à moins d'indication contraire)

1. Droits d'occupation = coûts de fonctionnement totaux - aide fédérale

NOTE : Les droits d'occupation sont restreints au pourcentage prescrit du marché comme le précisent les scénarios économiques 1, 2 et 3.

2. Mesures prises en cas de déficit de fonctionnement.
   a) Prolongation de l'amortissement de 30 à 35 ans.
   b) Emprunt à partir du Fonds de stabilisation jusqu'à la limite de prêt disponible.
   c) Augmenter, si possible, le nombre de suppléments-logements à 50 p. 100 de tous les logements.

3. Fonds de stabilisation imposable.

4. Pertes imputées au FAH en cas de défaut :

   = prêt hypothécaire impayé X (1 + frais de transition) - valeur nette du marché

5. Perte pour le Fonds de stabilisation : solde sur tout prêt impayé au moment du défaut

NOTE : Les hypothèses de fonctionnement 2b, 3, 4 et 5 ne s'appliquent pas au PFCH avec injection de fonds et PHPE avec injection de fonds présentés au chapitre XIII.

Données utilisées

Le modèle a recours à des données concernant des coopératives mises sur pied depuis 1986 aux termes du PFCH afin de simuler le terme complet du prêt hypothécaire. Chaque coopérative d'habitation est considérée individuellement pour chaque type de programme et pour chaque scénario économique.

Autres risques de défaut

Il est important de remarquer que l'analyse des risques ne tient compte que du risque de défaut lié aux facteurs économiques et du marché. En général, le modèle entraîne un défaut lorsque le niveau des droits d'occupation pour une coopérative donnée demeurait si élevé par rapport aux loyers du marché local que, malgré les mécanismes de protection prévus par le programme, les droits d'occupation ne peuvent plus être payés. Cependant, le modèle ne peut prendre en considération les cas de défaut qui résultent d'une mauvaise

gestion de la part des membres de la coopérative ou de dépenses imprévues ou extraordinaires liées, par exemple, à de sérieux défauts de structure. L'incidence de ces problèmes fait l'objet d'une analyse distincte plus loin dans ce chapitre.

Résultats

Taux de défaut

La première série de résultats découlant du modèle d'analyse a trait aux taux de défaut dans divers scénarios économiques. Ces taux, présentés au Tableau 11.16, correspondent au pourcentage de toutes les coopératives qui, selon toute vraisemblance, manqueront à leur engagement hypothécaire au cours de la période d'amortissement. On doit donc bien les distinguer des taux annuels de défaut. Ces cas de défaut surviendraient même si l'on prolongeait la période d'amortissement jusqu'à 35 ans, si l'on accordait une aide du Fonds de stabilisation et si l'on faisait passer le nombre de suppléments-logements à 50 p. 100 de tous les logements.

Le Tableau 11.16 montre que, dans le cas du scénario économique 1, si les loyers du marché augmentaient plus rapidement que l'IPC, aucun défaut ne surviendrait en vertu du présent programme. Les résultats selon ce premier scénario n'ont été calculés que pour le programme actuel à titre de point de comparaison additionnel pour les deux autres scénarios économiques.

Les plus forts taux de défaut sont observés avec le scénario économique 2 lorsque les hypothèses sont fondées principalement sur les paramètres dont les estimations ont été obtenues en modélisant les données antérieures portant sur les diverses variables. Le programme actuel a obtenu un taux de défaut de 0,7 p. 100 tandis que les programmes «PFCH sans taux d'atténuation» et «PFCH (PHI) avec aide indexée sur un indice des loyers du marché» ont obtenu des taux de défaut de 19,9 p. 100 et de 1,4 p. 100 respectivement.

Les taux de défaut augmentent de façon marquée lorsqu'on analyse le troisième scénario économique. Ainsi, on a estimé le taux moyen d'augmentation des loyers du marché à 1 p. 100 de moins que le taux d'augmentation de l'IPC à l'échelle nationale. Dans ces conditions, le PFCH et le PFCH (PHI) avec aide indexée sur un indice des loyers du marché ont présenté des taux de défaut similaires s'établissant autour de 47 p. 100. Le taux de défaut du programme avec PHI sans taux d'atténuation a augmenté jusqu'à 90,2 p. 100.

TABLEAU 11.16
TAUX DE DÉFAUT
POUR LE PFCH ET DEUX VARIANTES
SELON TROIS SCÉNARIOS ÉCONOMIQUES

PFCH ET DEUX VARIANTES	TAUX DE DÉFAUT	
	MOYENNE	ÉCART-TYPE
SCÉNARIO ÉCONOMIQUE 1		
PFCH actuel	0,0	0,0
SCÉNARIO ÉCONOMIQUE 2		
PFCH actuel	0,7	1,5
PFCH sans taux d'atténuation de 2 %	19,9	19,4
PFCH avec aide indexée sur un indice des loyers du marché	1,4	2,3
SCÉNARIO ÉCONOMIQUE 3		
PFCH actuel	47,1	20,1
PFCH sans taux d'atténuation de 2 %	90,2	13,5
PFCH avec aide indexée sur un indice des loyers du marché	46,8	18,2

SOURCE : ILM Risk Analysis Study, CMHC, 1990.

Année moyenne des défauts

Outre la valeur marchande de la propriété, la date à laquelle se produit un défaut constitue une facteur important qui influe sur le montant de la perte subie par le FAH. La date de la perte déterminera tout d'abord le montant du solde hypothécaire qui doit être remboursé au prêteur par le FAH. Comme le solde d'un PHI est indexé sur l'IPC moins 2 p. 100, il augmente en réalité au cours des quelques premières années et atteint son maximum aux environs de la douzième année, puis commence à diminuer. Par ailleurs, la date du défaut aura aussi un effet sur la valeur actuelle de la perte subie par le FAH une fois qu'elle a été actualisée de manière à tenir compte de la valeur temporelle de l'argent.

Le tableau 11.17 indique l'année moyenne de défaut pour le programme et deux variantes selon les scénarios 2 et 3. D'après le scénario 2, l'année moyenne de défaut pour le PFCH actuel, le PFCH sans taux d'atténuation et le PFCH avec aide indexée sur un indice des loyers du marché se situe vers la

fin de la période, c'est-à-dire entre la 27^{e} et la 29^{e} année. Dans le cadre du troisième scénario économique, les défauts sont, en moyenne, survenus plus tôt pour le PFCH et les deux variantes. Les défauts sont survenus le plus tôt au sein du programme avec PHI sans taux d'atténuation, lequel a obtenu une année moyenne de défaut de 19,8. Les années moyennes de défaut pour le PFCH actuel et le PFCH avec aide indexée sur un indice des loyers du marché sont respectivement 24,7 et 26,3.

TABLEAU 11.17
ANNÉE MOYENNE DE DÉFAUT
POUR LE PFCH ET DEUX VARIANTES
SELON TROIS SCÉNARIOS ÉCONOMIQUES

PFCH ET DEUX VARIANTES	ANNÉE MOYENNE DE DÉFAUT	
	MOYENNE	ÉCART-TYPE
SCÉNARIO ÉCONOMIQUE 1		
PFCH actuel	-	-
SCÉNARIO ÉCONOMIQUE 2		
PFCH actuel	29,2	4,7
PFCH sans taux d'atténuation de 2 %	27,7	5,1
PFCH avec aide indexée sur un indice des loyers du marché	28,2	5,8
SCÉNARIO ÉCONOMIQUE 3		
PFCH actuel	24,7	6,6
PFCH sans taux d'atténuation de 2 %	19,8	5,9
PFCH avec aide indexée sur un indice des loyer du marché	26,3	6,0

SOURCE : ILM Risk Analysis Study, CMHC, 1990.

Demandes de règlement présentées au FAH

Tel qu'il est indiqué précédemment, les demandes de règlement présentées au FAH ont été calculées en retranchant la valeur marchande de la propriété (moins le montant de la revente et les frais d'administration) du solde hypothécaire. Le tableau 11.18 indique la valeur actuelle des demandes de règlement présentées au FAH pour le PFCH et deux variantes dans le cadre des scénarios 2 et 3. Le passif éventuel est présenté sous forme de demandes excédentaires adressées au FAH, supérieures

à la prime de 3 p. 100 versée par chaque coopérative. Le passif actuel représente des coûts supplémentaires que doit assumer le gouvernement pour le logement coopératif.

Selon le scénario 2, les demandes de règlement sont très faibles en ce qui concerne le PFCH et le PFCH avec aide indexée sur un indice des loyers du marché, et équivalent respectivement à 0,1 et 0,2 des coûts d'immobilisations. Par ailleurs, les demandes ont atteint 1,6 p. 100 des coûts d'immobilisations dans le cadre du PFCH sans taux d'atténuation.

Les demandes de reglement présentées au FAH sont beaucoup plus importantes dans le scénario 3. Les demandes de règlement FAH pour le PFCH actuel se chiffrent à 5,8 p. 100 des coûts d'immobilisations et entraînent un passif éventuel de 2,8 p. 100 des coûts d'immobilisations. Les demandes, soit de 7,1 p. 100, sont encore plus élevées pour le PFCH avec aide indexée sur un indice des loyers du marché et entraînent un passif éventuel de 4,1 p. 100 des coûts d'immobilisations. Enfin, le programme sans taux d'atténuation continue d'être celui qui compte le plus grand nombre de cas de défaut et les demandes de règlement présentées au FAH pour cette variante atteignent 21,4 p. 100 des coûts d'immobilisations, représentant un passif éventuel de 18,4 p. 100.

TABLEAU 11.18
DEMANDES DE RÈGLEMENT PRÉSENTÉES AU FAH
SOUS FORME DE POURCENTAGE DES COÛTS D'IMMOBILISATIONS
POUR LE PFCH ET DEUX VARIANTES
SELON TROIS SCÉNARIOS ÉCONOMIQUES

PFCH ET DEUX VARIANTES	DEMANDES DE RÈGLEMENT PRÉSENTÉES AU FAH (% DES COÛTS D'IMMOBILISATIONS)	PASSIF ÉVENTUEL (% DES COÛTS D'IMMOBILISATIONS)
SCÉNARIO ÉCONOMIQUE 1		
PFCH actuel	0,0	0,0
SCÉNARIO ÉCONOMIQUE 2		
PFCH actuel	0,1	0,0
PFCH sans taux d'atténuation de 2 %	1,6	0,0
PFCH avec aide indexée sur un indice des loyers du marché	0,2	0,0
SCÉNARIO ÉCONOMIQUE 3		
PFCH actuel	5,8	2,8
PFCH sans taux d'atténuation de 2 %	21,4	18,4
PFCH avec aide indexée sur un indice des loyers du marché	7,1	4,1

SOURCE : ILM Risk Analysis Study, CMHC, 1990.
NOTE : La valeur actuelle des demandes de règlement présentées au FAH sont indiquées dans le présent tableau sous forme de pourcentage des coûts d'immobilisations initiaux pour les coopératives à l'étude. Les primes payées au FAH équivalent à 3 p. 100 des coûts d'immobilisations initiaux.

Pertes subies par le Fonds de stabilisation

Les prêts du Fonds de stabilisation peuvent entraîner des pertes de deux façons. Premièrement, le remboursement d'un prêt du Fonds de stabilisation prend fin s'il entraîne le défaut d'une coopérative. Deuxièmement, le Fonds de stabilisation subit une perte sur tout prêt non remboursé consenti à une coopérative en défaut. Le modèle d'analyse des risques expose ces deux types de risque pour le Fonds de stabilisation.

La structure du modèle permet au Fonds de stabilisation de continuer à accorder des prêts aux coopératives éprouvant des difficultés financières, même une fois que les primes versées par les coopératives du modèle ont été épuisées. Autrement dit, le Fonds de stabilisation était autorisé à consentir d'autres prêts comme si les primes des futures nouvelles coopératives continuaient d'être versées, et ainsi accuser un déficit de prime.

Le tableau 11.19 indique la valeur actuelle des pertes subies par le Fonds de stabilisation en pourcentage des coûts d'immobilisations. Selon le scénario 2, le Fonds de stabilisation subit les pertes les plus basses, soit 0,1 p. 100 des coûts d'immobilisations, dans le cadre du programme actuel. Les pertes du Fonds de stabilisation sont plus élevées pour le PFCH avec aide indexée sur un indice des loyers du marché, soit à 1,4 p. 100 des coûts d'immobilisations. Enfin, le programme sans taux d'atténuation entraîne les pertes les plus importantes, soit 4,8 p. 100 des coûts d'immobilisations, occasionnant une insuffisance de prime équivalant à 1,8 p. 100 des coûts d'immobilisations pour le Fonds de stabilisation.

Les pertes subies par le Fonds de stabilisation augmentent sensiblement dans le scénario économique 3. Aux termes du programme actuel, le Fonds de stabilisation a subi des pertes équivalant à 15,2 p. 100 des coûts d'immobilisations, lesquelles entraînent une insuffisance de prime de 12,2 p. 100 des coûts d'immobilisations. Dans le cadre du programme sans taux d'atténuation, le Fonds de stabilisation a subi des pertes de 25,5 p. 100 des coûts d'immobilisations, entraînant une insuffisance de prime de 22,5 p. 100. Enfin, le programme avec aide indexée sur un indice des loyers du marché entraîne les pertes les plus élevées pour le Fonds de stabilisation, soit 27,4 p. 100 des coûts d'immobilisations, et une insuffisance de prime de 24,4 p. 100.

D'après le scénario 3, les insuffisances de prime essuyées par le Fonds de stabilisation soulèvent des questions au sujet des coûts supplémentaires que doit assumer le gouvernement. Si Revenu Canada acceptait d'accorder au Fonds de stabilisation le statut de fonds sans but lucratif, l'insuffisance pourrait être moins élevée. Toutefois, l'insuffisance de prime se maintiendrait lorsque la valeur actuelle des pertes du Fonds de stabilisation dépasse 3 p. 100 des coûts d'immobilisations.

TABLEAU 11.19
PERTES SUR PRÊTS DU FONDS DE STABILISATION POUR LE PFCH ET DEUX VARIANTES SELON TROIS SCÉNARIOS ÉCONOMIQUES

PFCH ET DEUX VARIANTES	PERTES SUR PRÊTS DU FONDS DE STABILISATION (% DES COÛTS D'IMMOBILISATIONS)	INSUFFISANCE DE PRIME (% DES COÛTS D'IMMOBILISATIONS)
SCÉNARIO ÉCONOMIQUE 1		
PFCH actuel	0,0	0,0
SCÉNARIO ÉCONOMIQUE 2		
PFCH actuel	0,1	0,0
PFCH sans taux d'atténuation de 2 %	4,8	1,8
PFCH avec aide indexée sur un indice des loyers du marché	1,4	0,0
SCÉNARIO ÉCONOMIQUE 3		
PFCH actuel	15,2	12,2
PFCH sans taux d'atténuation de 2 %	25,5	22,5
PFCH avec aide indexée sur un indice des loyers du marché	27,4	24,4

SOURCE : ILM Risk Analysis Study, CMHC, 1990.

Le tableau 11.20 indique, par coopérative, les taux des prêts accordés par le Fonds de stabilisation, ainsi que leur durée moyenne. Le montant maximum du prêt pour chaque coopérative équivaut à 10 p. 100 des coûts d'immobilisations initiaux indexés annuellement sur le taux préférentiel. Le montant du prêt est déterminé au moment où la coopérative éprouve des difficultés et plusieurs prêts peuvent être consentis à la même coopérative avant qu'elle atteigne la limite permise. On considère qu'un prêt est le fait de recevoir de l'argent du Fonds de stabilisation pendant une période continue donnée.

De plus, le tableau 11.20 indique que 0,2 et 0,4 prêts sont consentis par coopérative, respectivement, dans le cadre du programme actuel et du programme avec aide indexée sur un indice des loyers du marché selon le scénario 2. La durée moyenne de chaque prêt dans le cadre de ces deux versions du programme est de 4,1 et 10,4 ans, respectivement. Le tableau indique aussi que le taux de prêts le plus élevé, soit de 1,2

prêt par coopérative, d'une durée moyenne de 7,6 ans, correspond au programme sans taux d'atténuation.

Le nombre de prêts et leur durée augmentent selon le scénario 3. Le programme actuel, pour lequel le taux de défaut est le plus faible d'après le scénario 3, possède le taux de prêt le plus élevé, soit 1,7 prêt par coopérative, dont la durée moyenne est de 9,6 ans. Dans le cadre du programme avec aide indexée sur un indice des loyers du marché et du programme sans taux d'atténuation, les taux de prêt sont de 1,3 par coopérative, et la durée moyenne des prêts de 17,2 et 11,8 ans, respectivement.

TABLEAU 11.20
FRÉQUENCE ET DURÉE DES PRÊTS DU FONDS DE STABILISATION POUR LE PFCH ET DEUX VARIANTES SELON TROIS SCÉNARIOS ÉCONOMIQUES

PFCH ET DEUX VARIANTES	PRÊTS DU FONDS DE STABILISATION	
	TAUX PAR ENSEMBLE	DURÉE MOYENNE (ANNÉES)
SCÉNARIO ÉCONOMIQUE 1		
PFCH actuel	0,0	0,0
SCÉNARIO ÉCONOMIQUE 2		
PFCH actuel	0,2	4,1
PFCH sans taux d'atténuation de 2 %	1,2	7,6
PFCH avec aide indexée sur un indice des loyers du marché	0,4	10,4
SCÉNARIO ÉCONOMIQUE 3		
PFCH actuel	1,7	9,6
PFCH sans taux d'atténuation de 2 %	1,3	11,8
PFCH avec aide indexée sur un indice des loyers du marché	1,3	17,2

SOURCE : ILM Risk Analysis Study, CMHC, 1990.
NOTE : Le taux de prêt par ensemble comprend les cas dans lesquels plus d'un prêt peut avoir été consenti pour la même coopérative.

Autres risques de défaut

L'analyse des risques portait sur les risques de défaut reliés à des facteurs économiques ou à des facteurs associés au marché. Il existe toutefois d'autres causes possibles de défaut, notamment une mauvaise gestion et de sérieux problèmes de structure. Par conséquent, les niveaux de risque définis dans la section précédente doivent être considérés comme des niveaux de base ou minimums.

Peu de coopératives d'habitation financées dans le cadre des programmes relevant de l'article 61, de l'article 95, et du PFCH, ont fait défaut. Jusqu'à ce jour, seulement deux coopératives ont manqué à leur engagement hypothécaire. Pour avoir une idée générale de la situation, il faut aussi tenir compte du fait que de nombreuses coopératives produites en vertu des articles 61 et 95 ont éprouvé de sévères difficultés et ont fait, ou font actuellement, l'objet d'un sauvetage, avec l'aide de la SCHL. Un examen des données sur les sauvetages révèle des points intéressants sur la source des problèmes qu'ont connu les coopératives ainsi que sur les solutions qui se sont avérées nécessaires.

Le tableau 11.21 indique le nombre de coopératives d'habitation financées en vertu des articles 61 et 95 qui ont éprouvé des difficultés ayant abouti à un sauvetage, entre 1988 et 1990. Au total, la SCHL a dû aider chaque année moins de 1 p. 100 des coopératives. Les principales causes de la moitié de ces sauvetages découlaient de facteurs autres que le déclin du marché, bien que ces replis ait contribué à amplifier les difficultés éprouvées.

Une seule des coopératives ayant fait l'objet d'un sauvetage a finalement fait défaut. Les solutions utilisées pour régler les difficultés des autres coopératives dans la même situation comprenaient l'augmentation de l'aide fédérale, la prolongation de la période d'amortissement, l'augmentation des prêts assurés en vertu de la LNH, ainsi que la hausse des droits d'occupation.

Mis à part l'augmentation de l'aide fédérale, il semble que les solutions qui ont servi aux sauvetages de coopératives financées en vertu des articles 61 et 95 pourraient être utilisés pour les coopératives bénéficiant d'un PHI. La prolongation de la période d'amortissement de 30 à 35 ans est inhérente à la conception même du PFCH, et des prêts plus élevés jusqu'à 10 p. 100 des coûts d'immobilisations sont consentis par le Fonds de stabilisation. Toutefois, il est possible qu'il soit plus difficile de hausser les droits d'occupation dans le cas des coopératives bénéficiant d'un PHI, puisqu'ils sont probablement déjà proches des niveaux de loyer du marché.

TABLEAU 11.21
NOMBRE DE COOPÉRATIVES D'HABITATION FAISANT L'OBJET D'UN SAUVETAGE (1988-1990)

CAUSE DES DIFFICULTÉS	NOMBRE DE COOPÉRATIVES D'HABITATION 1988	1989	1990
Défaut de construction	1	3	4
Améliorations inadéquates	2	1	0
Compétences insuffisantes en gestion	2	0	0
Problèmes à l'engagement	2	0	1
Repli du marché	5	3	5
TOTAL	12	7	10
Nombre total de coopératives	1 533	1 640	1 668
% de coopératives faisant l'objet d'un sauvetage	0,78	0,43	0,60
Nombre total de coopératives (sauf repli du marché)	7	4	5
% de coopératives faisant l'objet d'un sauvetage	0,45	0,24	0,54

SOURCE : SHPMG Project Workouts, CMHC, 1990.

D. **Résumé**

L'évaluation du PHI a porté sur deux principaux points. Premièrement, la mesure dans laquelle le PHI a permis au programme d'obtenir les faibles taux d'intérêt escomptés grâce à l'élimination du risque d'inflation pour les investisseurs éventuels.

Le présent chapitre comprend aussi une première étape pour régler la seconde question, à savoir si la conception des PHI et du programme actuel permettent un équilibre raisonnable entre la réduction au minimum des risques de défaut et du besoin de subventions fédérales.

Dans l'ensemble, le taux d'intérêt réel moyen pondéré, réalisé sur un PHI, était de 4,97 p. 100 et est demeuré à moins de 15 points de pourcentage du 5 p. 100 pour tous les trimestres, sauf un, de 1986 à 1990.

Les taux d'intérêt réels supérieurs à 4 p. 100 ont empêché d'atteindre le plafond de 5 000 logements par année établi au début du programme, quoique qu'ils ne constituaient pas le seul facteur. Des coûts d'immobilisations et de

fonctionnement élevés ont aussi contribué à diminuer le nombre de logements produits chaque année.

Bien que le taux d'intérêt réel moyen réalisé sur les PHI soit supérieur au taux d'intérêt réel moyen historique pour des placements semblables, il est inférieur au taux réel pour les placements de 1985 à 1989. L'importance des économies à long terme associées aux taux d'intérêt réels sur les PHI dépendra des taux d'intérêt réels dans les années 80, par rapport aux années 60 et 70.

Un total de 16 prêteurs ont accordé des PHI, dont trois répondent pour presque 65 p. 100 des prêts et plus de 70 p. 100 de leur valeur. Le plus souvent, on a indiqué que les principales raisons d'investir dans un PHI étaient de faire correspondre le rendement au passif futur indexé et de profiter de la garantie d'assurance hypothécaire en vertu de la LNH. Trois autres facteurs souvent mentionnés ont été le taux de rendement réel fixe, l'attrait du taux réel à long terme et la diversification des portefeuilles de valeurs mobilières.

L'analyse a permis de déterminer un certain nombre de changements qui pourraient être apportés au PHI pour le rendre plus intéressant et plus concurrentiel, de manière à rendre possible une diminution des taux d'intérêt réels.

En premier lieu, le gouvernement pourrait s'engager à faire du PHI un moyen de placement et éliminer l'incertitude associée à la nature expérimentale du programme actuel. Deuxièmement, une série de paiements garantie éliminerait l'incertitude reliée au risque que le FAH fasse un paiement anticipé en cas de défaut. Troisièmement, une liquidité plus grande et améliorée, au moyen de la titralisation par exemple, stimulerait l'intérêt des investisseurs. Enfin, de meilleurs renseignements, un examen externe des PHI, et une commercialisation davantage ciblée sur les personnes qui élaborent les stratégies et les politiques de placement, rendraient aussi le PHI plus intéressant. Curieusement, la complexité du PHI et le taux d'atténuation de 2 p. 100 n'ont pas beaucoup limité les placements dans les PHI.

L'analyse des risques a permis d'évaluer le risque de défaut pour le programme et deux variantes dans le cadre de trois scénarios économiques. Selon le scénario 1, il n'y a aucun cas de défaut dans le cadre du programme actuel. Certains cas de défaut sont survenus dans le cadre du scénario 2, mais les demandes de règlement présentées au FAH étaient bien inférieures au niveau des primes de 3 p. 100 pour le programme et les deux variantes.

Les cas de défaut étaient beaucoup plus fréquents dans le cadre du scénario 3 et les demandes de règlements présentées au FAH dépassaient le niveau des primes de 3 p. 100 pour les

trois programmes, entraînant un passif éventuel. Les résultats du programme actuel étaient de loin supérieurs à ceux d'un programme sans taux d'atténuation de 2 p. 100 ou d'un programme dans le cadre duquel la subvention fédérale est indexée sur la variation des loyers du marché local plutôt que sur l'IPC.

Dans le cadre du scénario 2, les pertes subies par le Fonds de stabilisation étaient inférieures à la prime de 3 p. 100, sauf pour le programme sans taux d'atténuation. Par ailleurs, selon le scénario 3, les pertes du Fonds de stabilisation étaient supérieures au niveau des primes de 3 p. 100 pour les trois programmes, et ont entraîné des insuffisances de prime. Encore une fois, les résultats du programme actuel étaient supérieurs à ceux des deux variantes étudiées. Enfin, le taux des prêts accordés par le Fonds de stabilisation, et leur durée, variaient selon la variante et étaient, en général, plus importants dans le cadre du scénario 3. Selon ce scénario, les insuffisances de prime du Fonds de stabilisation ont soulevé des questions sur les coûts supplémentaires que pourrait devoir assumer le gouvernement.

Le passif éventuel du FAH et les insuffisances de prime du Fonds de stabilisation constituent des coûts supplémentaires qui seront étudiés dans l'analyse coût-efficacité dynamique présentée au chapitre XIII.

L'analyse des risques a porté sur les risques de défaut reliés à des facteurs économiques et des facteurs associés au marché, mais ne pouvait tenir compte des risques de défaut reliés à d'autres facteurs comme la mauvaise gestion, les améliorations inadéquates ou les défauts de construction.

Les données administratives de la SCHL pour 1988, 1989 et 1990 indiquent que moins de 1 p. 100 des coopératives ont éprouvé des difficultés ayant nécessité un sauvetage entre 1988 et 1990. Un seul des sauvetages a abouti à un défaut pour une coopérative.

Les principales raisons pour environ la moitié de ces sauvetages n'étaient pas le repli du marché. À l'exception de la hausse de l'aide fédérale, il semble que les solutions utilisées pour le sauvetage des coopératives financées en vertu des articles 61 et 95 pourraient servir aux coopératives bénéficiant d'un PHI.

XII RECETTES ET DÉPENSES DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

A. Introduction

Le présent chapitre examine l'état des revenus et dépenses des coopératives d'habitation en utilisant les données des états financiers présentés par les coopératives. Les frais engagés pour faire fonctionner une coopérative comprennent les dépenses de fonctionnement courantes (incluant la constitution d'un fonds de réserve pour financer les réparations futures) et les frais d'amortissement de l'emprunt hypothécaire. Les fonds devant servir à payer ces dépenses proviennent des droits d'occupation payés par les locataires, des subventions du gouvernement fédéral et d'autres sources.

B. Méthode de budgétisation des coopératives d'habitation

Une fois par an, les coopératives préparent leurs états financiers et les présentent à la SCHL. Ceux-ci comprennent un état des recettes et dépenses et un bilan généralement établis par un comptable agréé. Les états financiers vérifiés doivent être présentés dans les quatre mois suivant la fin de l'exercice financier[1]. Aux fins du présent chapitre, l'année du rapport sera celle de la fin de l'exercice. Par exemple, si l'exercice financier d'une coopérative se termine en janvier 1989, il sera intégré au groupe des autres coopératives dont l'exercice s'est terminé en 1989, même si la plus grande part du fonctionnement s'est déroulée en 1988.

Lorsque les succursales reçoivent les états financiers, elles vérifient si les recettes et les dépenses de l'exercice précédent et le budget du prochain exercice sont conformes aux lignes directrices du Programme. Le système comptable en usage pour l'établissement des états financiers comprend près de 30 postes de recettes ou dépenses. Aux fins de l'analyse menée dans le présent chapitre, ceux-ci sont regroupés dans les catégories de synthèse figurant au tableau 12.1.

---

[1] Après l'approbation des états financiers, le personnel des succursales fait la saisie des chiffres présentés dans un fichier de données administratives du SAALS qui contient les quatre derniers états financiers de chacune des coopératives. Au mois de juin 1990, 35 nouveaux états financiers ont été ajoutés au fichier du SAALS. Le fichier contenait alors 1 261 des 1 662 états financiers présentés pour 1989, 1 414 des 1 553 de 1988, 1 331 des 1 352 de 1987 et 945 des 1 344 comptes annuels soumis pour 1986.

TABLEAU 12.1
CATÉGORIES DE SYNTHÈSE DES RECETTES ET DÉPENSES

RECETTES

1. **LOYERS**

2. **AUTRES RECETTES DE L'ENSEMBLE D'HABITATION**
   Intérêt
   Cotisations et frais (p.ex. frais de buanderie)

3. **SUBVENTIONS FÉDÉRALES**
   Article 95 - revenu vérifié
   Article 95 - aide prédéterminée
   Article 95 - programme actuel
   Programme fédéral de supplément de loyer

4. **AUTRES RECETTES**
   Programme provincial de supplément de loyer
   Autres subventions publiques

DÉPENSES

1. **FRAIS DE FONCTIONNEMENT**
   Impôts (incluant l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu)
   Services publics (incluant l'électricité, l'eau, le chauffage)
   Fonctionnement - divers (incluant les honoraires professionnels, la publicité, les frais juridiques, la vérification comptable, la prise en charge des dettes irrécouvrables, l'enlèvement des ordures et de la neige, les assurances, les services de concierge, etc.)
   Administration
   Entretien
   Fonds de réserve (incluant les suppléments compensatoires et le remplacement)

2. **AMORTISSEMENT**
   Principal et intérêt

C. Synthèse des recettes et des dépenses

Le tableau 12.2 présente l'état des recettes et dépenses de toutes les coopératives d'habitation pour l'exercice financier 1988-1989.

Les dépenses des ensembles d'habitation relevant de l'article 61 ont atteint 34,6 millions de dollars en 1989, soit 5 013 $ par logement. Les recettes se sont élevées à 34,7 millions, soit 5 017 $ par logement, entraînant un excédent de fonctionnement de 4 $ par logement.

Les ensembles d'habitation de l'article 95 ont engagé des dépenses de 344 millions de dollars tandis que leurs recettes ont atteint 353,6 millions. L'excédent enregistré s'élève à 9,6 millions, soit 242 dollars par logement (des dépenses de 8 731 $ et des recettes de 8 963 $).

TABLEAU 12.2
DÉPENSES, RECETTES ET EXCÉDENTS DES COOPÉRATIVES D'HABITATION PAR PROGRAMME, 1988-1989[1]

	ARTICLE 61		ARTICLE 95		PFCH	
	TOTAL (MILLIONS) $	MOYENNE PAR LOGEMENT $	TOTAL (MILLIONS) $	MOYENNE PAR LOGEMENT $	TOTAL (MILLIONS) $	MOYENNE PAR LOGEMENT $
Dépenses	34,6	5 013	344,0	8 721	39,1	7 668
Recettes	34,7	5 017	353,6	8 963	40,6	7 965
Excédent	0,1	4	9,6	242	1,5	297
Nombre de collectifs	219		1 118		160	
Nombre de logements	6 907		39 446		5 097	

SOURCE : Base de données administratives, SAALS (recettes et dépenses), SCHL, 1990.

NOTE : [1] Les données sur les ensembles d'habitation relevant des articles 61 et 95, s'appliquant à 99 p. 100 de tous ces collectifs, sont tirées des états financiers de 1988; les données sur les coopératives bénéficiant d'un PHI, présentées par 77 p. 100 de tous les ensembles, proviennent des états financiers de 1989. Comme on peut le constater, toutes les données sur les programmes sont consignées selon l'année civile. Pour 1987, seulement huit états financiers ont été présentés pour les coopératives PHI et 77 en 1988. Dans le cas des coopératives des articles 61 et 95, presque tous les états financiers de 1987 et 1988 ont été comptabilisés.

Les ensembles du PFCH ont dépensé 39,1 millions de dollars (7 668 $ par logement) et ont enregistré des recettes de 40,6 millions (7 965 $ par logement) pour un excédent de 1,5 million (297 $ par logement).

Les ensembles d'habitation relevant de l'article 95 ont enregistré les dépenses et recettes les plus élevées par logement tandis que les collectifs de l'article 61 ont connu les plus faibles. En tant que sociétés sans but lucratif, les coopératives établissent leurs loyers de façon à couvrir exactement leurs dépenses, voilà pourquoi les dépenses et recettes de chacune des versions du Programme coïncident à peu de chose près.

Une comparaison directe des chiffres enregistrés pour chacune des versions du Programme peut être très trompeuse. Les différences entre versions du Programme expliquent que les volumes des budgets de fonctionnement et les compositions des dépenses et recettes varient. Par exemple, les états financiers des coopératives relevant de l'article 61 n'indiquent pas de recettes provenant de subventions parce que celles-ci sont versées sous forme de remise représentant 10 p. 100 des coûts d'immobilisations et d'un taux hypothécaire privilégié à long terme sur le reste de ces coûts. Les recettes de ces ensembles doivent couvrir leurs dépenses, mais leur composition est différente des recettes déclarées par les coopératives de l'article 95.

Pour la suite de notre exposé sur le budget des coopératives, seules les dépenses seront examinées en détail. Les mécanismes de subvention du Programme doivent être abordés avant de procéder à toute analyse des frais d'amortissement ou des recettes. Nous le ferons dans le chapitre sur l'efficience.

D. Les dépenses du Programme

Dépenses et recettes par poste budgétaire

Le tableau 12.3 présente la répartition des dépenses par poste budgétaire. La dépense de loin la plus importante est celle de l'amortissement de l'emprunt hypothécaire qui équivaut à 70 p. 100 de toutes les dépenses. Respectivement, les frais d'amortissement représentent 46 p. 100 des dépenses enregistrées pour les coopératives de l'article 61 mais 71 p. 100 des dépenses des collectifs de l'article 95 et du PFCH.

Parmi les dépenses de fonctionnement, les impôts représentent le poste le plus important (de 27 à 30 p. 100 des dépenses de fonctionnement selon la version du Programme). Les frais d'entretien représentent environ 20 p. 100 des dépenses de fonctionnement des coopératives relevant des articles 61 et 95 mais seulement 12,4 p. 100 des ensembles du PFCH. La dernière variation d'importance au chapitre des dépenses se retrouve au poste des versements au fonds de réserve pour réparations futures qui sont relativement plus élevés dans le cas des coopératives du PFCH (16,8 p. 100 des dépenses de fonctionnement comparativement à 7,4 et 9,4 p. 100 pour les coopératives de l'article 61 et de l'article 95, respectivement).

Les coopératives de l'article 61 ont les dépenses de fonctionnement les plus élevées par logement (2 722 $), soit 24 p. 100 de plus que les dépenses des coopératives du PFCH (2 191 $) et 11 p. 100 de plus que celles des ensembles de l'article 95 (2 460 $).

TABLEAU 12.3
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT PAR PROGRAMME
1988-1989

POSTES BUDGÉTAIRES	LOGEMENTS	DÉPENSES (M$)	POURCENTAGE DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	POURCENTAGE DÉPENSES TOTALES	DOLLARS PAR LOGEMENT
ARTICLE 61	6 907	34,6			5 013
Impôts		5,1	27,0	14,7	744
Services publics		3,3	17,5	9,5	482
Fonctionnement - divers		2,8	14,8	8,1	388
Entretien		4,1	21,7	11,9	588
Administration		2,2	11,6	6,4	316
Réserves		1,4	7,4	4,0	204
Fonctionnement total		18,9	100,0		2 722
Amortissement		15,8		45,7	2 290
ARTICLE 95	39 446	344,0			8 721
Impôts		29,8	30,7	8,7	755
Services publics		13,7	14,1	4,0	347
Fonctionnement - divers		14,7	15,1	4,3	374
Entretien		17,4	17,9	5,1	442
Administration		12,3	12,7	3,6	312
Réserves		9,1	9,4	2,6	230
Fonctionnement total		97,0	100,0		2 460
Amortissement		247,0		71,8	6 262
PFCH	5 097	39,1			7 668
Impôts		3,2	28,3	8,2	622
Services publics		1,7	15,0	4,3	329
Fonctionnement - divers		1,6	14,2	4,1	317
Entretien		1,4	12,4	3,6	266
Administration		1,5	13,3	3,8	285
Réserves		1,9	16,8	4,9	372
Fonctionnement total		11,3	100,0		2 191
Amortissement		27,9		71,4	5 476

SOURCE : Base de données administratives, SAALS (Recettes et dépenses), SCHL, 1990.

Cet écart est dû en grande partie aux postes des impôts, des services publics et de l'entretien qui, dans le cas des ensembles relevant de l'article 61, dépassent de 697 $ ceux des coopératives du PFCH et de 270 $ ceux des collectifs de l'article 95. On s'attend que les frais d'entretien soient plus élevés pour la version la plus ancienne du Programme. La différence au poste des impôts peut être, au moins en partie, attribuée au plus grand nombre d'appartements que comptent les

ensembles d'habitation du PFCH comparativement aux autres coopératives (voir Tableau 3.3). Les appartement sont proportionnellement moins imposés que les maisons individuelles isolées ou en bande.

Par souci de présenter un rapport complet, nous reproduisons au tableau 12.4 les postes des recettes du Programme. Toutefois, ceux-ci ne seront pas examinés dans le présent chapitre.

TABLEAU 12.4
RECETTES DE FONCTIONNEMENT PAR PROGRAMME
1988-1989

POSTES BUDGÉTAIRES	LOGEMENTS	MILLIONS DE DOLLARS	POURCENTAGE	DOLLARS PAR LOGEMENTS
ARTICLE 61	6 907	34,594	100	5 009
Loyers		28,432	82,0	4 116
Intérêt et divers		2,077	5,9	294
Art. 95 - revenu vérif.		S/O	-	-
Art. 95 - aide prédéterm.		S/O	-	-
Art. 95 - progr. actuel		S/O	-	-
Supplément de loyer		0,004	0,0	0
Subv. municipales		4,086	11,8	592
ARTICLE 95	39 446	353,451	100	8 960
Loyers		172,885	48,9	4 383
Intérêt et divers		10,580	3,0	268
Art. 95 - revenu vérif.		42,297	12,0	1 072
Art. 95 - aide prédéterm.		126,065	35,6	3 196
Art. 95 - progr. actuel		S/O	-	-
Supplément de loyer		S/O	-	-
Subv. municipales		1,624	0,4	41
PFCH	5 097	40,593	100	7 964
Loyers		25,424	62,6	4 988
Intérêt et divers		1,192	2,9	234
Art. 95 - revenu vérif.		S/O	-	-
Art. 95 - aide prédéterm.		S/O	-	-
Art. 95 - progr. actuel		8,691	21,4	1 705
Supplément de loyer		4,211	10,3	826[1]
Subv. municipales		1,075	2,7	211

SOURCE : Base de données administratives, SAALS (recettes et dépenses), SCHL, 1990.

NOTE : [1] Correspond au total des recettes provenant du Programme de supplément de loyer divisé par le nombre total de logements, y compris les logements LNPR. Les recettes provenant de ce programme s'élèvent à environ 2 500 $ par logement aidé. (La proportion de logements aidés est évaluée à 32 p. 100.)

Comparaison avec les dépenses de fonctionnement du logement social

Afin de juger du bien-fondé des dépenses de fonctionnement engagées par les coopératives d'habitation, il serait judicieux de les comparer aux dépenses de même nature dans le secteur locatif privé et dans le secteur du logement social. Ainsi, les dépenses de fonctionnement des secteurs du logement social et du logement sans but lucratif serviront de point de référence pour la comparaison.

La comparaison des dépenses de fonctionnement (sauf l'amortissement) entre les coopératives d'habitation et les ensembles d'habitation des secteurs public et sans but lucratif laisse supposer que le fonctionnement des coopératives est beaucoup moins coûteux. Parmi les versions du Programme, ce sont les coopératives de l'article 61 qui enregistrent les dépenses de fonctionnement les plus élevées (une moyenne de 2 722 $ par logement), viennent ensuite les collectifs de l'article 95 (2 460 $ par logement), puis les coopératives du PFCH (2 191 $ par logement). À titre de comparaison, notons que les dépenses de fonctionnement des ensembles d'habitation sans but lucratif de l'article 27 sont de 4 152 $ par logement, que celles des collectifs sans but lucratif de l'article 95 s'élèvent à 3 329 $ et que celles des logements publics atteignent 4 391 $ (Tableau 12.5).

Selon l'époque à laquelle les ensembles ont été produits, le portefeuille des coopératives d'habitation de l'article 61 se compare à celui des ensembles sans but lucratif de l'article 27; il en est de même pour le portefeuille des coopératives de l'article 95 comparativement à celui des logements sans but lucratif de l'article 95. Les dépenses de fonctionnement des coopératives et des logements publics se compare moins facilement en raison des différences au chapitres des caractéristiques du parc, de la clientèle et des catégories de dépenses comme telles.

Parmi les principales différences entre le portefeuille des coopératives et celui du logement public, il faut citer l'âge du parc et le type de clients desservis. Le portefeuille des coopératives d'habitation est beaucoup plus ancien et dessert surtout des familles aux revenus variés. Par comparaison, le stock de logements publics est relativement moins récent et clairement destiné aux ménages à faible revenu. Cependant, environ la moitié seulement des logements publics sont occupés par des familles. Étant donné sa plus grande superficie et le plus grand nombre de personnes y habitant et utilisant les aires communes, les dépenses de fonctionnement d'un logement pour famille sont généralement plus élevées que celles d'un logement pour aînés.

TABLEAU 12.5
COMPARAISON DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ENTRE LE PROGRAMME DE LOGEMENT PUBLIC, LE PROGRAMME DE LOGEMENT SANS BUT LUCRATIF ET LE PROGRAMME DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

PORTEFEUILLE DE PROGRAMME	DÉPENSES MOYENNES PAR LOGEMENT
COOPÉRATIVES D'HABITATION	
Article 61	2 722 $
Article 95	2 460 $
PFCH	2 191 $
LOGEMENT SANS BUT LUCRATIF	
Article 27	4 152 $
Sans but lucratif privé	4 032 $
Sans but lucratif public	4 631 $
Article 95	3 329 $
Sans but lucratif privé	3 383 $
Sans but lucratif public	3 272 $
LOGEMENT PUBLIC	
Tous les ensembles	4 391 $
Ensembles pour familles postérieurs à 1974	6 504 $
Ensembles pour familles postérieurs à 1974 situés en Ontario, au Québec, en Alberta au Manitoba, en Colombie-Britannique et en Nouvelle-Écosse	4 087 $

SOURCE : Base de données administratives, SAALS (recettes et dépenses), SCHL, 1990, Division de la gestion du portefeuille pour les programmes (budgets du logement public approuvés pour 1988) et Base de données sur les dépenses administratives du logement public, Division de l'évaluation des programmes, SCHL, 1988.

Afin de vérifier ces différences entre les deux portefeuilles et aux fins de la comparaison, nous avons inclus une estimation des dépenses de fonctionnement par logement des ensembles de logements publics pour familles postérieurs à 1974 (6 504 $). Par ailleurs, les variations relevées dans la distribution géographique des portefeuilles des coopératives et des logements publics sont un autre facteur dont il faut tenir compte. Dans la mesure où les dépenses de fonctionnement varient selon les différentes régions du pays, cette distribution inégale aura un effet sur les dépenses moyennes de fonctionnement enregistrées pour les deux portefeuilles. Afin de contrôler l'influence de la répartition géographique sur les coopératives d'habitation et les logements publics, nous avons également ajouté au tableau 12.5 une estimation des dépenses de fonctionnement des logements publics pour familles postérieurs à 1974 et situés en Ontario, au Québec, en Colombie-Britannique, en Alberta, au

Manitoba et en Nouvelle-Écosse. Près de 96 p. 100 de toutes les coopératives sont situées dans ces six provinces. Cette catégorie du portefeuille du secteur public requiert des dépenses de fonctionnement 50 p. 100 plus élevées (4 087 $ par logement) que celles des coopératives de l'article 61 et 66 p. 100 plus élevées que celles des coopératives de l'article 95.

En plus des différences relevées dans la composition des portefeuilles respectifs, certains postes de dépenses engagées par les coopératives d'habitation ne peuvent se comparer aux catégories de dépenses du logement public. Ainsi, tandis que chaque année les coopératives versent des fonds dans une réserve de remplacement, les dépenses de modernisation et d'améliorations des ensembles du secteur public sont portées au budget à mesure que les besoins surgissent. Les dépenses moyennes pour la réserve de remplacement s'élevaient à 204 $ par logement pour les coopératives de l'article 61, à 230 $ par logement pour les coopératives de l'article 95 et à 372 $ pour les coopératives du PFCH. Comparativement, les budgets approuvés de 1988 attribuaient une moyenne de 607 $ par logement du secteur public pour les dépenses de modernisation et d'améliorations. Ce type de dépenses devrait être considérablement moins élevé pour des logements datant de cette époque.

Les réserves que nous venons de formuler montrent bien qu'il faut comparer avec prudence les dépenses de fonctionnement des coopératives et celles des logements publics.

Aux fins de la comparaison, nous présentons au tableau 12.6 les données sur les dépenses enregistrées par les coopératives d'habitation et par les ensembles d'habitation du secteur public. Ainsi, quand on les compare aux logements sans but lucratif de l'article 27, on constate que les coopératives de l'article 61 engagent moins de dépenses par logement pour les services publics, l'administration et la réserve de remplacement. On note les différences les plus frappantes dans la catégorie fonctionnement - divers, où les dépenses par logement des coopératives (388 $) sont beaucoup moins élevées que celles des logements sans but lucratif de l'article 27 (1 593 $). Les dépenses pour impôts des coopératives de l'article 61 sont légèrement plus élevées que celles des ensembles sans but lucratif de l'article 27, tandis que les dépenses d'entretien sont du même ordre de grandeur.

Dans le cas des ensembles d'habitation de l'article 95, les dépenses par logement coopératif sont plus faibles que celles des logements sans but lucratif dans toutes les catégories, sauf celle des fonds de réserve.

TABLEAU 12.6
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES COOPÉRATIVES ET DES ENSEMBLES SANS BUT LUCRATIF PAR PROGRAMME 1988-1989

POSTES BUDGÉTAIRES	DÉPENSES MOYENNES PAR LOGEMENT			
	COOPÉRATIVES		ENSEMBLES SANS BUT LUCRATIF	
	ARTICLE 61	ARTICLE 95	ARTICLE 27	ARTICLE 95
Impôts	744	755	704	925
Services publics	482	347	690	586
Fonctionnement - divers	388	374	1 593	672
Entretien	588	442	584	529
Administration	316	312	358	396
Réserves	204	230	223	222
Dépenses de fonctionnement totales	2 722	2 460	4 152	3 330
Amortissement	2 290	6 262	1 870	5 206

SOURCE : Base de données administratives, SAALS (recettes et dépenses), SCHL, 1990.

S'il est possible que les variations observées au chapitre des dépenses de fonctionnement reflètent, en partie, les caractéristiques différentes des portefeuilles, il est également plausible que le plus faible niveau de dépenses de fonctionnement observé pour les coopératives traduise, dans une certaine mesure, la participation bénévole des résidents de coopératives à la gestion de leur ensemble. Il s'agit là d'une caractéristique unique aux coopératives d'habitation et on pense que le temps investi gratuitement par les locataires peut contribuer à abaisser le niveau des dépenses de fonctionnement. De plus, à la différence des locataires de logements publics ou sans but lucratif, les résidents LNPR assument intégralement l'augmentation de leurs dépenses, puisque ce sont eux qui les approuvent.

Comme nous l'avons signalé au chapitre IX, dans le cadre du Programme fédéral des coopératives d'habitation, une majorité de coopératives sont directement administrées bénévolement par les locataires. En tout, 72,2 p. 100 des coopératives du PFCH, 73,5 p. 100 des coopératives de l'article 95 et 74,8 p. 100 des coopératives de l'article 61 utilisent cette formule. Ailleurs, au chapitre VII, nous avons évalué que le temps investi chaque année par les résidents dans les activités des coopératives d'habitation équivaut à un montant de 905 $ à 1 430 $ par ménage. Si ce bénévolat est consacré à des activités qui, dans le cas des logements publics et sans but lucratif, sont accomplies par du personnel rémunéré, il pourrait expliquer en partie le plus faible volume moyen des dépenses de fonctionnement des coopératives.

E. Tendances relevées dans les dépenses pour 1986-1989

Le tableau 12.7 présente les dépenses de fonctionnement du portefeuille des coopératives d'habitation entre 1986 et 1989, en dollars constants de 1989. La méthode des dollars constants permet d'éliminer les variations des dépenses réelles dues à l'inflation enregistrée au cours de ces quatre années.

Pendant cette période, les dépenses par logement des ensembles relevant de l'article 61 ont augmenté pour les impôts, l'entretien, l'administration et la réserve. Ces augmentations vont de 6,2 p. 100 pour les frais d'administration à 15,1 p. 100 pour les coûts de l'entretien. La part des dépenses de fonctionnement est passée de 2 697 à 2 878 $, une augmentation de 6,7 p. 100. De leur côté, les dépenses de fonctionnement des ensembles relevant de l'article 95 ont augmenté de 3,1 p. 100, passant de 2 477 à 2 557 $.

Comme seulement huit coopératives du PFCH ont présenté des états financiers pour 1987, ces chiffres ne sont pas utilisés aux fins de la comparaison. De 1988 à 1989 les dépenses de fonctionnement totales de ces ensembles sont passées de 1 831 à 2 167 $, soit une croissance de 18,4 p. 100.

Les dépenses de fonctionnement des coopératives relevant de l'article 95 ont augmenté faiblement et ont été plus que compensées par la diminution des dépenses d'amortissement. Cette tendance pourrait s'inverser au cours des cinq prochaines années, les ensembles devant renouveler leurs emprunts hypothécaires contractés initialement aux taux d'intérêt relativement bas du milieu des années quatre-vingts. Les coopératives de l'article 61 ont vu leurs dépenses de fonctionnement s'accroître plus rapidement. À la différence des ensembles de l'article 95, elles connaîtront ultérieurement une baisse de leurs frais d'amortissement grâce aux emprunts hypothécaires à long terme dont elles bénéficient.

TABLEAU 12.7
DÉPENSES PAR LOGEMENT, 1986-1989
($ CONSTANTS DE 1989)

POSTES BUDGÉTAIRES	EXERCICE FINANCIER 1986	1987	1988	1989
ARTICLE 61				
Impôts	748	771	783	786
Services publics	508	495	507	500
Fonctionnement - divers	587	404	408	443
Entretien	530	576	618	610
Administration	324	313	332	344
Réserves	-	179	214	195
Dépenses de fonctionnement totales	2 697	2 738	2 861	2 878
Amortissement	2 610	2 500	2 410	2 301
Dépenses totales	5 307	5 238	5 271	5 179
ARTICLE 95				
Impôts	753	784	794	760
Services publics	373	356	365	363
Fonctionnement - divers	614	414	393	376
Entretien	420	454	465	470
Administration	317	328	328	346
Réserves	-	244	242	242
Dépenses de fonctionnement totales	2 477	2 580	2 587	2 557
Amortissement	7 714	7 716	6 591	6 092
Dépenses totales	10 191	10 296	9 178	8 649
PFCH				
Impôts	-	-[1]	522	617
Services publics	-	-	267	337
Fonctionnement - divers	-	-	317	317
Entretien	-	-	224	265
Administration	-	-	211	298
Réserves	-	-	289	333
Dépenses de fonctionnement totales	-	-	1 831	2 167
Amortissement	-	-	4 721	5 515
Dépenses totales	-	-	6 552	7 682

SOURCE : Base de données administratives, SAALS (recettes et dépenses), SCHL, 1990.

NOTE : [1] En 1987, seulement huit états financiers ont été présentés par les coopératives du PFCH.

F. Dépenses selon les caractéristiques des ensembles d'habitation

Après avoir examiné les tendances qu'ont connu les dépenses pour la période 1986-1989, la présente section examine, d'après les données tirées du dernier état financier approuvé, les variations des dépenses de fonctionnement relevées selon les différentes caractéristiques du portefeuille (tableau 12.8).

Bien qu'on puisse supposer que les logements pour familles ont des dépenses de fonctionnement plus élevées que les coopératives occupées par des aînés, il y a peu de différence à ce chapitre selon le genre de clientèle. De même, les dépenses de fonctionnement n'augmentent pas sensiblement à mesure qu'un ensemble vieillit. Selon le genre de collectif, toutefois, les dépenses sont plus élevées dans le cas des édifices ou des ensembles plus complexes (ensembles mixtes, appartements), cette tendance étant plus marquée pour les coopératives relevant de l'article 61. C'est aussi dans ce groupe de coopératives que la catégorie «Autres», comprenant maisons mobiles, foyers d'hébergement et logements non résidentiels, indique des dépenses de fonctionnement presque deux fois plus importantes que celles des autres genres d'habitation.

Si l'on examine les dépenses des coopératives selon la province ou le territoire, on note peu de variations entre les versions du Programme. Les dépenses des ensembles d'habitation de l'Ontario sont toujours parmi les plus élevées, tandis que celles des coopératives de Colombie-Britannique, du Québec et de Terre-Neuve sont invariablement parmi les moins élevées et ce, pour toutes les versions du Programme.

TABLEAU 12.8
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT SELON LES CARACTÉRISTIQUES DE L'ENSEMBLE

CARACTÉRISTIQUES DE L'ENSEMBLE	ARTICLE 61		ARTICLE 95		PFCH	
	MOYENNE PAR LOGEMENT	NBRE DE LOG.	MOYENNE PAR LOGEMENT	NBRE DE LOG.	MOYENNE PAR LOGEMENT	NBRE DE LOG.
TOUS LES ENSEMBLES	2 807	6 913	2 551	39 516	2 157	5 602
CLIENTÈLE						
Familles	2 824	6 579	2 569	37 487	2 181	5 045
Aînés	2 464	334	2 233	1 796	1 939	557
Besoins spéciaux	-	-	2 109	233	-	-
PÉRIODE DE CONSTRUCTION						
1970-1974	2 919	78	2 534	306	-	-
1975-1979	2 808	5 981	2 605	646	-	-
1980-1984	2 792	854	2 560	26 330	-	-
1985-1990	-	-	2 529	12 234	2 157	5 602
GENRE D'ENSEMBLE						
Individuel	2 385	401	2 299	1 494	2 185	168
Faible hauteur	2 638	2 145	2 536	15 821	2 169	1 989
Appartement	2 730	2 517	2 587	12 891	2 074	2 679
Autres	5 137	73	2 130	400	-	-
Mixte	3 102	1 777	2 588	8 910	2 411	766
TAILLE DE L'ENSEMBLE (LOGEMENTS)						
Moins de 10	2 203	468	2 084	1 129	1 735	83
10-49	2 484	1 774	2 287	16 637	1 961	3 300
50-99	2 967	2 573	2 611	12 967	2 310	1 817
100-199	2 969	1 623	2 990	7 480	3 165	402
200 ou plus	3 188	475	3 225	1 303	-	-
PROVINCE/TERRITOIRE						
Terre-Neuve	-	-	1 931	360	1 347	12
Île-du-Prince-Édouard	-	-	2 097	62	2 606	52
Nouvelle-Écosse	3 623	133	2 138	1 299	1 575	112
Nouveau-Brunswick	-	-	2 841	550	2 280	127
Québec	2 124	2 001	2 206	11 367	1 788	2 024
Ontario	3 387	3 482	3 210	12 794	2 730	1 560
Manitoba	-	-	3 402	1 332	2 442	254
Saskatchewan	2 809	139	2 499	575	3 021	100
Alberta	2 142	270	2 909	1 766	1 998	197
Colombie-Britannique	2 017	888	1 942	9 311	1 936	1 164
Territ. du Nord-Ouest	-	-	3 262	100	-	-

SOURCE : Base de données administratives, SAALS (recettes et dépenses), SCHL, 1990.

G. Résumé

Le présent chapitre a examiné l'état des revenus et dépenses des coopératives d'habitation en utilisant les données des états financiers présentés par les coopératives. Les frais engagés pour faire fonctionner une coopérative comprennent les dépenses de fonctionnement courantes (incluant la constitution d'un fonds de réserve pour financer les réparations futures) et les frais d'amortissement de l'emprunt hypothécaire. Les fonds devant servir à payer ces dépenses proviennent des droits d'occupation payés par les locataires, des subventions du gouvernement fédéral et d'autres sources.

Les dépenses des ensembles d'habitation relevant de l'article 61 ont atteint 34,6 millions de dollars en 1989, soit 5 013 $ par logement, ce qui est égal aux recettes. Les ensembles de l'article 95 ont enregistré un excédent de 9,6 millions de dollars, ou 242 $ par logement, et eux du PFCH, un excédent de 1,5 million de dollars, ou 297 $ par logement.

La dépense de loin la plus importante est celle de l'amortissement de l'emprunt hypothécaire qui équivaut à 70 p. 100 de toutes les dépenses. Parmi les dépenses de fonctionnement (c'est-à-dire les dépenses totales moins les dépenses d'amortissement), les impôts représentent le poste le plus important (environ 30 p. 100). Les frais d'entretien équivalent à 20 p. 100 des dépenses de fonctionnement des coopératives des articles 61 et 95 mais, comme on pouvait s'y attendre, à seulement 12,4 p. 100 des ensembles du PFCH. En revanche, les dépenses portées au fonds de réserve forment une plus grande proportion des dépenses de fonctionnement des coopératives du PFCH que celles des collectifs des articles 61 et 95.

Les coopératives de l'article 61 ont les dépenses de fonctionnement les plus élevées par logement (2 722 $), soit 24 p. 100 de plus que les dépenses des coopératives du PFCH (2 191 $) et 11 p. 100 de plus que celles des ensembles de l'article 95 (2 460 $). Ces chiffres démontrent que les dépenses augmentent à mesure que les ensembles d'habitation vieillissent.

La comparaison des dépenses de fonctionnement (sauf l'amortissement) entre les coopératives d'habitation et les ensembles d'habitation des secteurs public et sans but lucratif permet de constater que le fonctionnement des coopératives est beaucoup moins coûteux. Il faut user de prudence lorsque l'on compare les dépenses de fonctionnement des coopératives et celles des logements publics, cependant, il est plausible qu'une partie de la différence entre les deux portefeuilles soit due à la participation bénévole des locataires à la gestion de leur ensemble d'habitation.

Les dépenses de fonctionnement des coopératives relevant de l'article 95 ont augmenté faiblement et ont été plus que compensées par la diminution des dépenses d'amortissement. Les coopératives de l'article 61 ont vu leurs dépenses de fonctionnement s'accroître plus rapidement. À la différence des ensembles de l'article 95, elles connaîtront ultérieurement une baisse de leurs frais d'amortissement réels grâce aux emprunts hypothécaires à long terme dont elles bénéficient.

Les dépenses de fonctionnement varient peu selon le genre de clientèle. Elles sont un peu plus élevées dans le cas des édifices ou des ensembles plus complexes (ensembles mixtes, appartements), cette tendance étant plus marquée pour les coopératives relevant de l'article 61. C'est aussi dans ce groupe de coopératives que la catégorie «Autres», comprenant maisons mobiles, foyers d'hébergement et logements non résidentiels, indique des dépenses de fonctionnement presque deux fois plus importantes que celles des autres genres d'habitation.

Si l'on examine les dépenses des coopératives selon la province ou le territoire, on note peu de variations entre les versions du Programme. Les dépenses des ensembles d'habitation de l'Ontario sont toujours parmi les plus élevées, tandis que celles des coopératives de Colombie-Britannique, du Québec et de Terre-Neuve sont invariablement parmi les moins élevées et ce, pour toutes les versions du Programme.

XIII RAPPORT COÛT-EFFICACITÉ DU PROGRAMME FÉDÉRAL DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

A. Introduction

Le présent chapitre examine le rapport coût-efficacité qu'obtient le gouvernement pour chacune des versions du Programme fédéral des coopératives d'habitation.

Contrairement à l'analyse coûts-avantages, l'analyse coût-efficacité ne cherche pas à mesurer ni à quantifier tous les coûts et les avantages d'un programme particulier. Bien qu'elle se base sur le même critère économique pour le calcul des coûts, l'analyse coût-efficacité est axée sur les coûts rattachés à la réalisation d'un objectif ou d'un extrant défini. Le rapport coût-efficacité admet comme principe que la mise de fonds nécessaire pour atteindre l'objectif du programme devrait produire un rendement positif pour la société. Dans le cas présent, il s'agit essentiellement de savoir, pour un extrant donné, quel type de programme est le moins coûteux pour le gouvernement.

L'évaluation touche le Programme fédéral des coopératives d'habitation, version 1986, ainsi que les versions antérieures du Programme (articles 61 et 95 de la LNH). L'analyse coût-efficacité servira principalement à comparer les trois versions du Programme. Les autres versions seront également examinées, en fonction de modifications à leur conception.

Bien que les trois versions du Programme aient des objectifs similaires, ceux-ci varient quelque peu d'une version à l'autre. Par exemple, les versions des articles 61 et 95 fournissent du logement moyennant des loyers fixés à la limite inférieure des loyers du marché aux occupants dont le loyer n'est pas proportionné au revenu, alors que la version actuelle offre du logement au loyer du marché. Ces trois versions comprennent également une composante permettant de fournir une aide en matière de logement aux Canadiens à faible revenu qui sont admissibles à une aide sous forme de loyer proportionné au revenu. Même si la définition de ce groupe a évolué ces dernières années avec l'introduction du concept des besoins impérieux de logement, le principal objectif de cette composante du programme est resté le même.

Le présent chapitre examine uniquement le rapport coût-efficacité de «l'aide axée sur l'offre». L'aide sous forme de loyer proportionné au revenu, plus importante et destinée aux ménages à faible revenu, est exclue des coûts estimatifs, étant donné que le niveau d'aide dépend du revenu de chaque ménage. Pour un ménage donné, les coûts directs de l'aide fournie sous forme de loyer proportionné au revenu seraient les mêmes pour un revenu, une échelle des loyers proportionnés au revenu et un taux d'occupation normal donnés.

Les trois versions du Programme des coopératives d'habitation fournissent une aide qui peut prendre différentes formes : mécanismes de financement hypothécaire divers, subvention d'équipement, allégement d'intérêt, subvention permanente et assurance hypothécaire. Elles appliquent aussi différents types de contrôle des coûts, ainsi que des droits d'occupation initiaux.

La version de 1986 du Programme fédéral des coopératives d'habitation est la seule à faire une distinction entre l'aide axée sur l'offre et l'aide fournie sous forme de loyer proportionné au revenu. Un changement majeur à la version de 1986 consistait à séparer la composante logement du marché de la composante logement social. L'aide axée sur l'offre qui est fournie aux coopératives représente la composante logement du marché, alors que l'aide sous forme de supplément de loyer représente la composante logement social.

Donc, aux fins de l'analyse coût-efficacité, le logement modeste, représentatif des logements faisant l'objet d'un engagement en vertu du PFCH, est retenu à titre d'unité de service de logement.

L'analyse coût-efficacité examine si la nouvelle conception du programme permet de réduire les coûts en comparaison avec les conceptions antérieures du programme, à partir d'une unité de service de logement constante. L'analyse examinera la valeur actualisée des coûts engagés par le gouvernement pour un portefeuille donné pendant la durée de l'entente conclue aux termes des trois versions, y compris les coûts associés aux cas de défaut touchant l'ensemble, et les demandes de règlement au Fonds d'assurance-hypothécaire (FAH) qui s'ensuivent.

À cette fin, il y a deux façons d'évaluer la rapport coût-efficacité du Programme fédéral des coopératives d'habitation bénéficiant d'un PHI. La première façon est une démarche «statique» selon laquelle un certain nombre d'hypothèses pures et simples sont émises sur l'avenir (le comportement de l'inflation, les loyers du marché et les taux d'intérêt). Les cas de défaut n'étant pas expressément examinés, les primes d'assurance-hypothécaire, s'il y a lieu, sont considérées «actuariellement justes», ce qui signifie que les coûts et les revenus du FAH ne sont pas relevés et sont supposés se contrebalancer. Cette démarche a l'avantage d'admettre toutes les variations d'hypothèses possibles, ainsi que d'isoler et d'évaluer les caractéristiques des diverses variantes du Programme.

La seconde démarche se sert du modèle d'analyse des risques liés aux PHI élaboré pour l'évaluation du logement coopératif et expliqué en détail au chapitre XI. Les ressources requises pour les simulations individuelles à partir de ce modèle rendent impossible son utilisation pour un grand nombre de

variations d'hypothèses ou conceptions de rechange. L'évolution de l'encaisse relativement aux coûts engagés par le gouvernement, incluant les subventions et les coûts du FAH, provient des simulations effectuées dans l'analyse des risques liés aux PHI. Ces coûts représentent les meilleures estimations disponibles pour les coûts que le gouvernement pourrait engager aux fins du Programme fédéral des coopératives d'habitation, version 1986.

L'analyse coût-efficacité utilise un échantillon du portefeuille actuel d'ensembles créés en application du PFCH. Les coûts directs en subventions, engagés par le gouvernement pendant la durée de l'entente d'exploitation en application de chacune des trois versions du Programme, sont pris en considération. Cet échantillon comprend des ensembles provenant de divers marchés, partout au pays. Le cas «statique», présenté à la section B, inclut toutes les coopératives d'habitation relevant du PFCH et engagées entre 1986 et 1989. Le cas «dynamique», présenté à la section C, ne comprend que les engagements non échelonnés pris au cours de la même période, en raison de la complexité des cas de défaut visant des engagements échelonnés (même si chaque engagement fait l'objet d'un prêt hypothécaire distinct, en cas de manquement, tout l'ensemble est touché). Des 369 ensembles, 51 font l'objet d'engagements échelonnés, soit 16 p. 100.

Pour que l'extrant ou l'avantage soit le même pour toutes les conceptions du Programme, le même portefeuille PFCH sert à l'analyse coût-efficacité des versions des articles 61 et 95. Les modifications apportées aux données financières existantes du PFCH, à partir des spécifications de rechange, sont indiquées, le cas échéant (par exemple, traitement des droits du Fonds de stabilisation ou du FAH, établissement initial des droits d'occupation, etc.).

B. Analyse coût-efficacité «statique»

La principale caractéristique du Programme fédéral des coopératives d'habitation qui devait produire des économies substantielles pour le gouvernement fédéral est le prêt hypothécaire indexé. Ces économies devaient être réalisées grâce à la réduction de l'écart entre les loyers du marché (recettes des coopératives) et les loyers économiques (les coûts de fonctionnement composés principalement des versements hypothécaires) au cours des premières années de fonctionnement de la coopérative. La réduction du taux d'atténuation planifiée à 2 p. 100 est le principal mécanisme de financement hypothécaire du PHI qui permette de réduire l'écart entre le loyer du marché et le loyer économique au cours des premières années de fonctionnement d'un ensemble. Aux termes d'un prêt hypothécaire à paiements égaux conventionnel appliqué avec les versions antérieures du Programme, le taux d'atténuation était égal à l'inflation.

D'autres caractéristiques du PHI et de la conception générale du Programme devaient également réduire les subventions du gouvernement; notamment le retrait du risque relatif à l'inflation pour les prêteurs, qui devait se traduire par un taux d'intérêt réel moins élevé que celui qui est offert aux termes d'un prêt hypothécaire à paiements égaux; l'établissement des droits d'occupation initiaux selon le loyer du marché (au lieu de la limite inférieure des loyers du marché); le processus de sélection proposé qui met l'accent sur la viabilité de l'ensemble et les subventions requises.

Le présent chapitre compare le rapport coût-efficacité pour chacune des trois versions du Programme fédéral des coopératives d'habitation afin de déterminer si la dernière version est la plus efficiente pour le gouvernement fédéral. Une comparaison des données sur les dépenses réelles de chaque version ne pourrait jeter une base précise permettant de déduire des conclusions significatives sur les coûts relatifs de chaque version, en raison des circonstances économiques et chronologiques et des caractéristiques particulières à l'ensemble. Mais l'analyse qui suit se base sur les caractéristiques réelles des coopératives faisant l'objet d'un engagement aux termes de la version la plus récente pour comparer les mécanismes de subvention des trois versions du Programme. De cette façon, on s'assure que les coûts relatifs des subventions sont conséquents et représentent tous le même type de logement.

Aux termes du Programme fédéral des coopératives d'habitation, l'aide financière fédérale prend la forme d'une contribution annuelle devant combler l'écart entre le loyer du marché et le loyer économique. L'aide fédérale fournie la première année est calculée dans le but précis de combler l'écart de la première année. Cette aide fixée est, au cours des années subséquentes, haussée annuellement suivant le taux d'inflation de l'indice des prix à la consommation moins 2 p. 100 étalé sur toute la période de remboursement hypothécaire. Le seul autre redressement possible, au cours de cette période, se fait à partir de la 16^{e} année. À ce moment, si les droits d'occupation sont inférieurs à 85 p. 100 du loyer du marché, l'aide fédérale peut être réduite d'un montant annuel pouvant aller jusqu'à 5 p. 100 des droits d'occupation, pourvu que les droits d'occupation ne dépassent pas par la suite 85 p. 100 du loyer du marché.

Trois taux d'actualisation nominaux de 10, 12,5 et 15 p. 100 sont utilisés relativement aux valeurs actualisées présentées dans la présente section. Le taux de 12,5 p. 100 est celui qui est préféré, et les taux inférieur et supérieur sont utilisés uniquement pour illustrer les divers résultats obtenus selon le taux d'actualisation choisi. Ce taux de 12,5 p. 100 est conforme aux taux approuvés récemment par le ministère des Finances, qui se situaient, en août 1990, entre 10,83 et 12,67, selon le terme.

a) Hypothèses clés utilisées dans le cas de référence

Hypothèses communes à toutes les versions

1) L'inflation réelle correspond à l'inflation prévue. Les deux s'élèvent à 5 p. 100 par année, tel que calculé par l'indice des prix à la consommation (indice d'ensemble).

2) **Tous les 369 ensembles comprenant 11 417 logements engagés aux termes du PFCH entre 1986 et 1989 sont inclus**. Les données financières sur ces coopératives sont tirées du Système d'application des programmes (août 1990).

3) Les cas de défaut et les coûts connexes du Fonds d'assurance-hypothécaire ne sont pas inclus dans l'analyse statique. Toutefois, les primes d'assurance versées au FAH ne sont pas incluses à titre de rentrée de fonds pour le gouvernement.

4) Les valeurs actualisées sont calculées à l'aide des taux d'actualisation nominaux de 10, 12,5 et 15 p. 100. Puisque l'on suppose l'inflation à 5 p. 100, ces hypothèses correspondent aux taux d'actualisation respectifs de 5, 7,5 et 10 p. 100.

5) Les valeurs actualisées sont calculées sur une base annuelle à partir de la première année de l'aide fédérale qui devrait correspondre à l'année de l'engagement de l'ensemble visé. Les valeurs actualisées en dollars courants sont alors converties en dollars constants de 1989.

6) À moins d'indication contraire, les immobilisations et les coûts de fonctionnement admissibles sont considérés les mêmes pour chaque version (p. ex. le financement des réserves).

7) L'aide additionnelle fournie sous forme de loyer proportionné au revenu et les coûts administratifs de la SCHL ne sont pas inclus dans le calcul des coûts.

Hypothèses propres au PFCH

8) L'aide fédérale correspond, conformément aux directives et méthodes, à l'écart entre le loyer économique (basé sur les coûts d'immobilisations admissibles) et les loyers du marché, la première année, plus la somme des valeurs actualisées de l'aide fédérale indexée selon l'inflation, moins le taux d'atténuation pour les années subséquentes.

9) Il n'y a aucune diminution graduelle de l'aide fédérale après la 15^{e} année. L'aide fédérale totale est versée jusqu'à ce que le solde du PHI ait été réduit à zéro (30 ans dans le cas de référence).

10) Les coûts du Programme de supplément de loyer sont exclus.

Hypothèses propres à la version de l'article 95

11) Il y a diminution graduelle de l'aide fédérale après la troisième année, au moyen d'une hausse annuelle des paiements hypothécaires nets de 5 p. 100 par année.

12) Seule la composante de l'aide fédérale axée sur l'offre qui est nécessaire pour combler l'écart entre le loyer économique (basé sur les coûts d'immobilisation admissibles) et le loyer du marché est incluse. Au lieu de la limite inférieure des loyers du marché, on opte plutôt pour les loyers du marché, de façon à assurer l'uniformité par rapport au PFCH.

13) Le taux d'intérêt pour prêt hypothécaire à paiements égaux accordé par un prêteur privé est supposé être égal au taux conventionnel moyen pour une période de cinq ans (avec intérêts composés semestriellement). La période d'amortissement est de 35 ans. Les taux d'intérêt varient de 11,14 à 12,05 p. 100. On suppose qu'il n'y aura aucun changement du taux d'intérêt au moment du renouvellement. Le taux d'intérêt constant est considéré réaliste, puisque les engagements sont pris pour une période de quatre ans et que les renouvellements devraient aussi porter sur une période de quatre ans. Il est donc raisonnable de penser que dans l'ensemble il y aura peu de changement, bien que la moitié des taux pourraient augmenter et l'autre moitié diminuer.

14) Les frais de 3 p. 100 du Fonds de stabilisation sont exclus à titre de coûts d'immobilisation admissibles. Cependant, la prime d'assurance hypothécaire de 3 p. 100 est retenue.

15) Les cotisations du Fonds de sécurité d'occupation de 40 $ par logement sont exclues à titre de dépenses de fonctionnement admissibles pour la première année.

16) L'aide fédérale versée la première année correspond au maximum prescrit dans les lignes directrices du Programme, de sorte que le taux d'intérêt en vigueur soit de 2 p. 100. On suppose qu'aucun ensemble ne nécessite une aide qui dépasse l'aide maximale permise.

Hypothèses propres à la version de l'article 61

17) Un prêt hypothécaire à paiements égaux est accordé directement par la SCHL à un taux d'intérêt de 8 p. 100 (dont les intérêts sont composés semestriellement) visant 90 p. 100 des coûts d'immobilisation admissibles. La période d'amortissement est de 50 ans. Les 10 p. 100 restants des coûts d'immobilisation admissibles sont

couverts par l'apport de capital initial de la SCHL. En fait, un prêt hypothécaire de 100 p. 100 est fourni, mais le remboursement ne vise que 90 p. 100 du prêt, et aucun intérêt ne coure sur les 10 p. 100 restants de l'apport en capital.

18) On suppose qu'aucun ensemble ne nécessite une aide qui dépasse l'aide normalement fournie en vertu de l'article 61, afin de réduire les loyers économiques pour qu'ils correspondent au moins au loyer du marché dans la première année.

19) Comme dans le cas de l'article 95, les frais de 3 p. 100 du Fonds de stabilisation ne constituent pas des coûts d'immobilisation admissibles. De plus, la prime de 3 p. 100 du FAH est également exclue des coûts d'immobilisation admissibles puisque les prêts hypothécaires directs ne sont pas assurés.

20) La valeur actualisée du coût des engagements avec PHI en application de la version relevant de l'article 61 est calculée sous forme de prêt hypothécaire initial (incluant la contribution de capital), moins la somme des valeurs actualisées de la série de paiements hypothécaires.

21) Comme dans le cas de la version de l'article 95, les cotisations au Fonds de sécurité d'occupation sont exclues des coûts d'immobilisation admissibles pour la première année.

b) Résultats du cas de référence pour toutes les versions

Les calculs de base effectués à l'aide des hypothèses décrites précédemment indiquent que les coûts globaux pour chaque version du Programme dépendent énormément du taux d'actualisation choisi. Avec un taux d'actualisation de 7,5 p. 100, la valeur actualisée moyenne des coûts engagés par logement, relativement aux subventions fédérales de fonctionnement accordées en application du PFCH, est estimée à 24 831 $, par rapport à 24 651 $ aux termes de l'article 95 et à 27 518 $ aux termes de l'article 61 (tableau 13.1). La valeur actualisée des coûts directs que doit assurer le gouvernement pour l'aide axée sur l'offre visant les engagements pris entre 1986 et 1989 en application du PFCH est estimée à 283 507 613 $, avec un taux d'actualisation réel de 7,5 p. 100. En ce qui concerne le PFCH, la valeur actualisée moyenne réelle de l'aide fédérale versée annuellement pour les coopératives engagées est passée de 22 394 $ à 29 461 $, soit une hausse réelle de 32 p. 100.

Cependant, comme l'indique le tableau 13.1, ces résultats ne sont pas concluants. L'utilisation des taux d'actualisation des paliers inférieur et supérieur (soit 5 et 10 p. 100) ne donne pas le même ordre relatif en termes de coûts.

L'actualisation des coûts à un taux réel de 5 p. 100 se solde par des coûts de 30 532 $ par logement en vertu du PFCH, de 27 118 $ par logement en vertu de l'article 95, mais seulement de 16 592 $ par logement en vertu de l'article 61. Si l'on prend maintenant un taux d'actualisation réel de 10 p. 100, le PFCH est plus efficient que les deux autres, ne coûtant que 20 836 $ par logement, comparativement à 22 614 $ pour l'article 95 et à 34 960 $ pour l'article 61.

En général, plus le taux d'actualisation est élevé, meilleur sont les rapports coût-efficacité du PFCH et de l'article 95, en raison du temps et de l'orientation de l'évolution de l'encaisse. Ces deux versions entraînent des sorties de fonds à long terme. Les paiements futurs sont actualisés de sorte que leur coût diminue d'une façon inversement proportionnelle au taux d'actualisation. Cet effet est encore plus marqué pour le PFCH, étant donné que la mise de fonds hypothécaire demande une subvention de fonctionnement moins élevée pendant les premières années, mais une subvention plus élevée (relativement aux autres versions) au cours des années subséquentes.

Inversement, la conception de la version relevant de l'article 61 prévoit l'apport d'un prêt direct initial. Ce prêt, correspondant au plein coût en immobilisations de l'ensemble, représente pour le gouvernement une sortie de fonds initiale pour la première année. Les paiements hypothécaires versés subséquemment par la coopérative représentent des déductions du coût initial et constituent des rentrées de fonds pour le gouvernement. Ces paiements sont convenablement actualisés. Par conséquent, une hausse du taux d'actualisation provoque une baisse des coûts relatifs au PFCH et à la version de l'article 95, alors qu'il amène une hausse des coûts rattachés à l'article 61.

S'il convient d'appuyer les décisions du gouvernement en matière de coût-efficacité sur un taux d'actualisation de 7,5 p. 100 ou plus, alors les résultats diffèrent très peu en termes de coût-efficacité pour les trois versions, à partir des hypothèses utilisées. Ce taux d'actualisation réel de 7,5 p. 100 correspond à un taux d'actualisation nominal de 12,5 p. 100 qui se rapproche raisonnablement des taux d'actualisation courants de la SCHL pour août 1990, établis par le ministère des Finances (se situant entre 10,83 pour 20 ans et plus, et 12,67 pour un an). L'une des principales hypothèses supposait que les mécanismes de financement des versions du Programme relevant des articles 95 et 61 seraient suffisants pour que les coopératives bénéficiant d'un PHI soient viables. Cette hypothèse clé est examinée plus en détail à la section e) du présent chapitre.

TABLEAU 13.1
VALEUR ACTUALISÉE DES COÛTS ESTIMATIFS ANNUELS
(EN DOLLARS DE 1989) DU PROGRAMME FÉDÉRAL DES COOPÉRATIVES D'HABITATION - COOPÉRATIVES PHI SEULEMENT[1]

			PFCH 1986		ARTICLE 61[2]		ARTICLE 95[2]	
TAUX D'ACTUAL. RÉEL = 5 %	NOMBRE DE COOP.	NOMBRE DE LOGEMENTS	V.A. DES COÛTS TOTAUX ($)	V.A. DES COÛTS PAR LOGEMENT ($)	V.A. DES COÛTS TOTAUX ($)	V.A. DES COÛTS PAR LOGEMENT ($)	V.A. DES COÛTS TOTAUX ($)	V.A. DES COÛTS PAR LOG. ($)
1986	79	2 901	79 877 360	27 534	46 961 747	16 188	73 148 124	25 215
1987	117	3 508	98 514 536	28 083	58 431 449	16 657	83 519 509	23 808
1988	108	2 984	96 879 901	32 467	47 869 086	16 042	80 830 771	27 088
1989	65	2 024	73 316 794	36 224	36 169 235	17 870	72 108 578	35 627
TOTAL	369	11 417	348 588 591	30 532	189 431 517	16 592	309 606 981	27 118
TAUX D'ACTUALISATION RÉEL = 7,5 %								
1986	79	2 901	64 964 667	22 394	77 886 014	26 848	66 946 978	23 077
1987	117	3 508	80 122 378	22 840	96 908 504	27 625	76 326 770	21 758
1988	108	2 984	78 791 646	26 405	79 390 834	26 606	73 346 276	24 580
1989	65	2 024	59 628 924	29 461	59 986 643	29 638	64 815 735	32 024
TOTAL	369	11 417	283 507 613	24 831	314 171 995	27 518	281 435 759	24 651
TAUX D'ACTUALISATION RÉEL = 10 %								
1986	79	2 901	54 509 779	18 790	98 950 620	34 109	61 754 936	21 288
1987	117	3 508	67 228 130	19 164	123 117 823	35 096	70 340 815	20 052
1988	108	2 984	66 110 867	22 155	100 862 425	33 801	67 185 281	22 515
1989	65	2 024	50 032 727	24 720	76 210 287	37 653	58 905 278	29 103
TOTAL	369	11 417	237 881 503	20 836	399 141 155	34 960	258 186 311	22 614

SOURCE : Système d'application des programmes (coopératives, PHI), SCHL, août 1990 et Directives et méthodes de la SCHL.

NOTE : 1 Les valeurs actualisées sont calculées pour les coopératives bénéficiant d'un PHI seulement, lorsque les mécanismes de financement des versions des articles 61 et 95 sont appliqués pour les ensembles engagés et bénéficiant d'un PHI, dans le Système d'application des programmes.

2 L'aide fédérale axée sur l'offre est calculée pour le programme suivant l'aide maximale prévue dans les lignes directrices du programme.

c) Autres résultats liés aux coûts du Programme fédéral des coopératives d'habitation, version 1986

Dans le tableau 13.2, la valeur actualisée des coûts par logement du PFCH, fondée sur des hypothèses de base, est de plus répartie par province, et également selon qu'il s'agit d'immeubles neufs ou existants, et selon la taille des ensembles. Les coûts par logement établis selon la valeur actualisée de l'aide fédérale sont les plus élevés au Nouveau-Brunswick, avec 43 666 $, et en Saskatchewan, avec 37 779 $ (selon un taux d'actualisation réel de 7,5 p. 100). La province qui enregistre les coûts par logement les moins élevés est la Colombie-Britannique, où ils sont de 15 118 $. À l'exception de la Saskatchewan, les coûts tendent à être légèrement plus élevés dans l'est du Canada que dans l'ouest. Les coûts en Colombie-Britannique tendent à être plus bas en raison de l'effet combiné des loyers du marché plus élevés et des frais de fonctionnement moins élevés (à l'exclusion des paiements hypothécaires), car les coûts d'immobilisation n'y sont pas plus bas que dans les autres provinces. Dans l'est, les coûts plus élevés sont attribués aux loyers du marché moins élevés.

Les résultats présentés au tableau 13.2 montrent aussi que les coopératives créées en application du PFCH qui acquièrent des logements existants plutôt que d'en construire de nouveaux entraînent des dépenses un peu moins élevées pour le gouvernement. En moyenne, les logements neufs coûtent 26 012 $, par rapport à 21 420 $ pour les logements existants. Les subventions moins élevées que requièrent les logements existants sont principalement le fait des coûts d'immobilisation admissibles moins élevés (moyenne de 58 837 $) que pour les logements neufs (83 699 $).

Enfin, le tableau 13.2 répartit selon la taille des ensembles l'aide fédérale axée sur l'offre qui est requise par logement. La seule tendance qui ressort en ce qui concerne cette caractéristique est que les coopératives comptant au moins 30 logements semblent un peu plus rentables que les coopératives qui en comptent moins de 30.

TABLEAU 13.2
COÛTS PAR LOGEMENT, POUR LE FÉDÉRAL,
DU PROGRAMME FÉDÉRAL DES COOPÉRATIVES D'HABITATION, VERSION 1986
SELON DES CARACTÉRISTIQUES PARTICULIÈRES

			VALEUR ACTUALISÉE (1989) PAR LOGEMENT		
			TAUX D'ACTUALISATION RÉEL		
	ENSEMBLES	LOGEMENTS	5 %	7,5 %	10 %
PROVINCE OU TERRITOIRE					
Terre-Neuve	3	65	32 105	26 092	21 882
Î.-P.-É	3	81	33 108	26 927	22 594
Nouvelle-Écosse	20	531	37 013	30 103	25 259
Nouveau-Brunswick	9	213	53 689	43 666	36 639
Québec	201	3 753	32 309	26 276	22 048
Ontario	51	3 087	34 654	28 185	23 649
Manitoba	13	610	28 590	23 252	19 510
Saskatchewan	5	213	46 451	37 779	31 699
Alberta	14	534	21 150	22 081	18 528
Colombie-Britannique	48	2 268	18 588	15 118	12 685
Territoires du Nord-Ouest	1	50	-	-	-
Yukon	1	12	35 850	29 157	24 465
IMMEUBLES NEUFS OU EXISTANTS					
Neufs	227	8 470	31 983	26 012	21 826
Existants	142	2 947	26 337	21 420	17 972
TAILLE DES COOPÉRATIVES					
Moins de 15 logements	99	975	33 127	26 941	22 605
15 à 29 logements	116	2 417	33 525	27 266	22 878
30 à 49 logements	86	3 203	29 660	24 123	20 241
50 logements et +	68	4 822	29 071	23 643	19 838
CANADA - TOTAL	369	11 417	30 532	24 831	20 836

SOURCE : Système d'application des programmes, SCHL, août 1990.

L'analyse du tableau 13.2 suggère certaines différences dans les coûts que représente le Programme fédéral des coopératives d'habitation pour le gouvernement fédéral. Cependant, pour mieux débrouiller la valeur actualisée de l'aide fédérale requise, nous présentons les résultats d'une analyse de régression au tableau 13.3. Ces résultats confirment bon nombre des conclusions signalées antérieurement.

Les coopératives plus récentes ont représenté des dépenses beaucoup plus élevées pour le gouvernement fédéral d'après le contrôle relatif à l'inflation de l'indice général des prix.

De plus, les coopératives créées par l'acquisition de logements existants coûtent beaucoup moins cher que celles qui ont été construites. La taille de l'ensemble ne semble pas constituer un facteur important de la variable continue de l'analyse de régression.

Enfin, par rapport aux coopératives qui ont été établies en Colombie-Britannique en application du PFCH, celles de la région de l'Atlantique exigent des niveaux plus élevés d'aide fédérale, et ces niveaux s'abaissent graduellement quand on se dirige vers l'ouest.

TABLEAU 13.3
RÉSULTATS DE L'ANALYSE DE RÉGRESSION
COÛTS DU PFCH SELON DES CARACTÉRISTIQUES CHOISIES

VARIABLE DÉPENDANTE : AIDE FÉDÉRALE ACTUALISÉE PAR LOGEMENT (PFCH)

VARIABLE	MOYENNE	PARAMÈTRES ESTIMATIFS	SCORE NORMALISÉ
Coordonnée à l'origine	1,00	-202 075,01	-5,87*
Logements de coopératives	30,94	-20,92	-1,04
Année d'engagement (86-89)	87,43	2 500,96	6,35*
Existant (0,1)	0,38	-7 073,21	-7,34*
Var. aux. Atlantique (0,1)	0,09	15 081,51	9,25*
Var. aux. Québec (0,1)	0,54	10 080,62	7,81*
Var. aux. Ontario (0,1)	0,14	8 085,44	5,58*
Var. aux. Prairies (0,1)	0,05	7 957,54	4,05*

N = 369
R au carré = 0.3323
* Significatif à 99 p. 100

d) Ajouts au cas de référence (PFCH)

Des modifications sont apportées aux hypothèses de base pour le PFCH, de manière à observer leur effet sur le rapport coût-efficacité du programme. Deux raisons justifient entre autres l'examen de ces modifications : la détermination de la façon dont les résultats sont influencés par les hypothèses, et l'exploration des moyens possibles d'accroître le rapport coût-efficacité du PFCH.

Le tableau 13.4 présente les coûts estimatifs du programme avec PHI de 1986 à 1989 (en dollars de 1989) se fondant sur l'application d'un éventail d'éléments de rechange au modèle. Le modèle «A» représente le cas de référence dont les hypothèses ont déjà été examinées. Toutes les autres variations par rapport au cas de référence utilisent exactement les mêmes hypothèses, à l'exception des paramètres, lesquels ont été modifiés dans un but précis.

TABLEAU 13.4
VALEUR ACTUALISÉE DES COÛTS ESTIMATIFS DU PFCH
SELON DIVERSES AUTRES HYPOTHÈSES ET CARACTÉRISTIQUES

		TAUX RÉEL ACTUALISÉ	COÛT ACTUALISÉ TOTAL ($)	COÛT PAR LOGEMENT ($)
A.	Cas de référence	5 %	348 588 591	30 532
		7,5 %	283 507 613	24 831
		5 %	237 881 503	20 836
B.	Réduction graduelle maximale de l'aide fédérale	5 %	253 833 220	22 233
		7,5 %	223 844 277	19 606
		10 %	199 607 628	17 483
C.	Dix pour cent des coûts d'immobilisation admissibles versé par les membres	5 %	251 241 263	22 006
		7,5 %	204 334 894	17 897
		10 %	171 450 394	15 017
D.	Atténuation zéro	5 %	220 000 441	19 270
		7,5 %	174 218 835	15 260
		10 %	142 882 274	12 515
E.	Effet combiné - contribution de 10 p. 100 et atténuation zéro (C et D)	5 %	140 613 943	12 316
		7,5 %	111 352 610	9 753
		10 %	91 323 796	7 999
F.	Taux d'intérêt réel - 4 p. 100	5 %	257 014 241	22 512
		7,5 %	209 030 112	18 309
		10 %	175 390 016	15 362
G.	Taux d'intérêt réel - 6 p. 100	5 %	449 517 955	39 373
		7,5 %	365 593 672	32 022
		10 %	306 757 125	26 869
H.	Amortissement sur 25 ans	5 %	386 627 818	33 864
		7,5 %	321 354 855	28 147
		10 %	273 671 796	23 971
I.	Amortissement sur 35 ans	5 %	321 542 685	28 164
		7,5 %	256 993 999	22 510
		10 %	213 307 285	18 683
J.	Réduction des coûts d'immobilisation de 3 p. 100	5 %	319 756 015	28 007
		7,5 %	260 058 038	22 778
		10 %	218 205 768	19 112
K.	Réduction des coûts d'immobilisation de 6 p. 100	5 %	292 889 015	25 654
		7,5 %	238 207 068	20 864
		10 %	199 871 370	17 507

Les calculs figurant au tableau 13.1 se fondent sur l'hypothèse selon laquelle l'aide fédérale n'est pas diminuée graduellement. Les directives du Programme fédéral des coopératives d'habitation prévoient la diminution graduelle de l'aide fédérale chaque année après la quinzième année à la condition que les droits d'occupation ne soient pas conséquemment haussés au delà de 85 p. 100 des loyers du marché. Cependant, étant donné que l'on s'attend à ce que les loyers économiques des coopératives créées en application du PFCH augmentent en raison des paiements hypothécaires indexés et en conséquence des coûts croissants d'entretien et de réparation, il est plus que concevable qu'une importante diminution graduelle de l'aide ne soit pas possible.

Le modèle «B» montre comment les coûts par logement pourraient être touchés si l'on adopte une position opposée dans l'hypothèse de la diminution graduelle de l'aide. Alors que le cas de référence se fondait sur la supposition qu'aucune diminution graduelle de l'aide ne survenait après la quinzième année, le modèle «B» montre les coûts moins élevés que supporterait le gouvernement fédéral selon une hypothèses de retrait total et complet. Dans ce cas, l'aide fédérale est définitivement interrompue après la quinzième année. En raison de la valeur actualisée plus élevée de l'encaisse, une réduction des dépenses après la quinzième année n'a pas d'effet important sur les coûts globaux. Les coûts par logement se situeraient entre 17 483 $, à un taux d'actualisation réel de 10 p. 100, et 22 233 $, au taux d'actualisation le moins élevé de 5 p. 100. Si l'analyse de la valeur actualisée utilise un taux d'actualisation élevé, l'incidence de l'hypothèse du retrait de l'aide n'est pas importante.

Les modèles «C» à «K» figurant au tableau 13.4 présentent un éventail de modifications au programme, accompagnées des coûts connexes (simulés). Chacun peut être comparé au cas de référence, pour la démonstration de la façon dont ces modifications peuvent, isolément, influer sur les coûts directs du programme. Par exemple, une réduction de 10 p. 100 des coûts d'immobilisation admissibles a été simulée dans le modèle «C». On pourrait considérer possible la modification selon laquelle les membres de la coopérative fourniraient une contribution de 10 p. 100 aux coûts d'immobilisation admissibles. Avec l'application d'un taux d'actualisation réel de 7,5 p. 100, les coûts par logement pour le gouvernement fédéral tomberaient de 24 831 $ à 15 260 $. Il est aussi possible d'apporter une autre modification au programme en éliminant le facteur d'atténuation du PHI. Le modèle "D" indique que la valeur actuelle de l'aide fédérale s'en trouverait encore plus réduite. En applicant un taux d'actualisation réel de 7,5 p. 100, les coûts fédéraux par logement baisseraient de 24 831 $ à 15 260 $. Il faut souligner que cela ne tient compte d'aucun changement du coût des cas de défaut. Cette question est examinée plus loin dans le chapitre. Ces deux modifications possibles ont été

combinées dans le modèle «E» et correspondent à réduire l'aide fédérale requise à 9 753 $. Il s'agirait, pour le gouvernement fédéral, d'une réduction de 61 p. 100 des coûts liés à l'aide axée sur l'offre.

Les modèles «F» et «G» illustrent l'incidence considérable d'un changement du taux d'intérêt réel du PHI sur les subventions fédérales requises. Les taux réels, depuis l'introduction du programme, ont eu tendance à se situer autour des 5 p. 100. En 1990, les taux réels sur les instruments conventionnels ont atteint des niveaux élevés, situation qui a créé des pressions à la hausse sur le taux des PHI. Les effets comparatifs sur l'aide fédérale sont illustrés dans les modèles «F» et «G» et sont plutôt prononcés. Si toutes les coopératives créées en application du PFCH avaient fait l'objet d'un engagement à un taux de 4 p. 100, l'aide fédérale aurait été de 18 309 $ par logement, plutôt que de 32 022 $ avec un taux de 6 p. 100. Cet écart représente essentiellement un taux réel de plus ou moins un point de pourcentage. Il ressort clairement que le taux d'intérêt réel obtenu a une influence extrême sur la subvention requise.

Les modèles «H» et «I» montrent les effets relativement modestes de la modification de la période d'amortissement prévue. Une réduction de la période d'amortissement prévue à 25 ans, bien qu'elle semble préférable pour les prêteurs, ferait augmenter quelque peu les subventions requises. De l'autre côté, l'augmentation à 35 ans de la période d'amortissement prévue occasionnerait une réduction légère des subventions requises, mais entraverait la vendabilité des PHI.

Enfin, les modèles «J» et «K» montrent comment les besoins en subventions fédérales directes sont influencés par les droits du Fonds de stabilisation et les primes d'assurance hypothécaires (3 p. 100 chacun). L'élimination de l'une de ces charges réduirait l'aide fédérale de 8 p. 100, la faisant passer de 24 831 $ à 22 778 $. Si les coûts d'immobilisation étaient réduits de 6 p. 100, l'aide fédérale s'en trouverait réduite de 16 p. 100 et tomberait à 20 864 $.

e) Caractère suffisant de l'aide fournie en application des versions relevant des articles 61 et 95

Les valeurs actualisées de référence du tableau 13.1 se fondaient sur l'hypothèse selon laquelle l'aide fédérale fournie en application des versions relevant des articles 95 et 61 serait suffisante pour réduire les coûts totaux de fonctionnement afin que les loyers du marché puissent les couvrir, si elle remplaçait l'aide prévue par le programme avec PHI pour les coopératives bénéficiant d'un PHI. Cette hypothèse était considérée raisonnable, étant donné l'«évolution» perçue des versions du Programme vers des contrôles de coûts plus serrés et des crédits budgétaires réduits. De plus, les critères généraux de sélection des

propositions en application du programme avec PHI comprenait notamment la nécessité de minimiser les subventions fédérales requises. Cependant, les deux versions antérieures du Programme établissaient des plafonds quant aux crédits accordés aux coopératives individuelles. Selon la version relevant de l'article 61, cela impliquait une contribution en capital de 10 p. 100 et un taux d'intérêt hypothécaire réduit à 8 p. 100 sur les 90 p. 100 restants des coûts d'immobilisation. La version relevant de l'article 95 prévoyait une réduction du taux d'intérêt, lequel était fixé à 2 p. 100; il s'agissait de l'aide maximale disponible la première année, et la subvention totale devait inclure une aide axée sur l'offre et une aide supplémentaire sous forme de loyers proportionnés au revenu pour les occupants à faible revenu. La composante d'aide axée sur l'offre de la version du Programme relevant de l'article 95 prévoyait également l'établissement des loyers à la limite inférieure des loyers du marché, alors que ce modèle fixe les loyers du marché. Le programme avec PHI ne prévoit aucun plafond pour les subventions accordées aux coopératives individuelles. L'aide axée sur l'offre comble l'écart entre les loyers économiques et les loyers du marché, sans plafond déterminé.

La validité de l'hypothèse selon laquelle l'aide fédérale maximale en application des versions relevant des article 61 et 95 est suffisante pour subventionner adéquatement les coopératives ayant fait l'objet d'engagements en application du PFCH a été mise à l'épreuve, et les résultats sont présentés au tableau 13.5. L'indicateur utilisé est le coût total, comprenant les paiements hypothécaires compte tenu de l'aide fédérale; il est exprimé sous forme de ratio des loyers du marché, pour la première année. Si ce ratio est égal ou inférieur à 100 p. 100, la coopérative peut alors fonctionner au seuil de rentabilité la première année, en exigeant des loyers correspondant aux loyers du marché. L'ensemble n'est pas considéré viable lorsque le ratio dépasse 100 p. 100 (ce qui suppose que la coopérative connaît une perte financière au cours de la première année, en exigeant des loyers correspondant aux loyers du marché).

TABLEAU 13.5
RÉPARTITION DES RATIOS COÛT-REVENU AU COURS DE LA PREMIÈRE ANNÉE DU FAIT DE L'APPLICATION AUX COOPÉRATIVES BÉNÉFICIANT D'UN PHI DE L'AIDE AXÉE SUR L'OFFRE DES ARTICLES 61 ET 95

COÛT-REVENU AU COURS DE LA PREMIÈRE ANNÉE AVEC L'AIDE FÉDÉRALE	INCIDENCE DE VIABILITÉ ARTICLE 61		ARTICLE 95	
	N^bre	%	N^bre	%
100 % ou moins (viable)	28	7.6	282	76.4
NON VIABLE				
101 à 105 %	14	3,8	36	9,8
106 à 109 %	30	8,1	20	5,4
110 à 114 %	37	10,0	9	2,4
115 à 119 %	33	8,9	10	2,7
120 à 124 %	48	13,0	7	1,9
125 à 129 %	44	11,9	1	0,3
130 à 134 %	40	10,8	2	0,5
135 à 139 %	24	6,5	1	0,3
140 à 144 %	25	6,8	0	0,0
145 à 149 %	9	2,4	0	0,0
150 % ou plus	37	10,0	1	0,3

SOURCE : Système d'application des programmes (ILM86PR), SCHL, août 1990.
NOTE : Les frais de fonctionnement de la première année sont calculés en fonction de l'aide fédérale requise la première année, ou de l'aide fédérale maximale de la première année (selon le niveau d'aide le moins élevé).

Comme l'indique le tableau 13.5, 7,6 p. 100 seulement des coopératives ayant fait l'objet d'engagements en application du PFCH auraient reçu une aide suffisante si l'on avait substitué à l'aide du programme avec PHI l'aide prévue par la version du Programme relevant de l'article 61. L'aide fournie en vertu de l'article 61 n'est même pas près de suffire à subventionner entièrement de nombreuses coopératives créées en application du PFCH. Par exemple, 61,4 p. 100 de ces ensembles connaissent une perte équivalant à 20 p. 100 ou plus de leur revenu la première année, et 10 p. 100 accusent une perte d'au moins 50 p. 100 de revenu (selon les loyers du marché).

Si elles avaient été financées en application de la version relevant de l'article 95, les coopératives relevant du PFCH auraient mieux fait qu'en application de la version de l'article 61. Cependant, même avec une aide maximale équivalant à une réduction d'intérêt portant le taux à 2 p. 100, la totalité de l'aide étant axée sur l'offre, et avec des loyers fixés au taux du marché plutôt qu'à la limite

inférieure des loyers du marché, 23,6 p. 100 des coopératives créées dans le cadre du PFCH auraient accusé des pertes la première année. La portée de ce problème de viabilité est nettement moins sérieuse qu'en application de la version relevant de l'article 61.

Le tableau 13.6 indique les estimations de la valeur actualisée, lesquelles se fondent sur les estimations présentées au tableau 13.1, mais comportent une modification importante. Les estimations relevant des articles 61 et 95 qui sont présentées au tableau 13.6 prévoient toute l'aide nécessaire pour garantir que l'ensemble reçoit toute la subvention la première année. En application de la version du Programme relevant de l'article 95, toute l'aide nécessaire est prévue pour combler l'écart entre les loyers économiques et les loyers du marché au cours de la première année, sans égard au plafond. L'aide relevant de l'article 61 est améliorée, s'il le faut, par l'augmentation de la contribution en capital de 10 p. 100 sous forme de hausses de 1 p. 100 jusqu'à l'atteinte d'une subvention suffisante.

Comme l'indique le tableau 13.6, ce redressement des hypothèses de base produit un effet important sur les estimations de la valeur actualisée quant à la version du Programme relevant de l'article 61. Compte tenu d'un taux d'actualisation réel de 5 p. 100, la valeur actualisée de l'aide fédérale augmente pour passer de 16 592 $ à 31 526 $ avec le redressement. La valeur actualisée relative à la version de l'article 95 passe de 27 118 $ à 33 712 $ avec le redressement. Dans l'ensemble, par le redressement de l'aide en vue d'assurer la viabilité des ensembles, le PFCH affiche un rapport coût-efficacité supérieur à celui des versions antérieures du Programme.

TABLEAU 13.6
VALEUR ACTUALISÉE ESTIMATIVE DES COÛTS DU PROGRAMME FÉDÉRAL DES COOPÉRATIVES D'HABITATION AVEC REDRESSEMENT ASSURANT LA VIABILITÉ - COOPÉRATIVES BÉNÉFICIANT D'UN PHI SEULEMENT

	TAUX D'ACTUALISATION RÉEL	DOLLARS 1989 VALEUR ACTUAL. DES COÛTS TOTAUX	VALEUR ACTUAL. DES COÛTS PAR LOGEMENT
Programme avec PHI	5 %	348 588 591	30 532
	7,5 %	283 507 613	24 831
	10 %	237 881 503	20 836
Article 61	5 %	359 928 230	31 526
	7,5 %	454 478 198	39 807
	10 %	518 882 563	45 448
Article 95	5 %	384 894 138	33 712
	7,5 %	347 230 938	30 414
	10 %	316 648 678	27 735

SOURCE : Système d'application des programmes (ILMPR86), SCHL, août 1990.
NOTE : L'aide fédérale de la première année en application de l'article 95 ne tient pas compte du niveau maximal qui donne lieu à un taux hypothécaire de 2 p. 100.

Ces conclusions soulèvent plusieurs questions au sujet des niveaux de financement offerts par le PFCH aux coopératives individuelles. La conception du programme avec PHI semble afficher un rapport coût-efficacité supérieur aux versions antérieures du Programme. Cependant, comme la viabilité n'aurait pas été possible pour bon nombre de coopératives en application des versions antérieures, il semble que l'application de cette version du programme ne soit peut-être pas optimale. L'absence de plafond pour le financement d'ensembles individuels peut aussi jouer un rôle.

C. Résultats de l'analyse dynamique

Les sections précédentes sur l'analyse coût-efficacité statique ont examiné les coûts du programme selon l'hypothèse que le niveau des primes du FAH et du Fonds de stabilisation était actuariellement juste. Les coûts totaux ne reflétaient donc pas les gains ou les pertes possibles quant aux surplus et aux déficits du FAH et du Fonds de stabilisation. De plus, les hypothèses de l'analyse statique concernant les variables économiques comme les taux d'inflation, les taux d'intérêt et les loyers du marché demeuraient fixes pour la durée du prêt

hypothécaire. L'analyse statique ne tient donc pas compte des incidences possibles des cycles économiques pendant la durée du prêt hypothécaire.

L'analyse coût-efficacité dynamique se fonde sur les résultats de l'analyse des risques liés aux PHI présentée au chapitre XI. Le modèle d'analyse des risques simulait les cycles économiques pour la durée des prêts hypothécaires dans le contexte de trois scénarios économiques et a été utilisé pour examiner les demandes de règlement au FAH découlant de cas de défaut, et les pertes du Fonds de stabilisation en raison du non remboursement des prêts[1].

Cette section examinera les coûts totaux que représente pour le gouvernement l'aide aux coopératives d'habitation pour la durée des prêts hypothécaires en application du PFCH actuel et de ses quatre variantes, qui ont été mis à l'essai dans le cadre de l'analyse des risques liés aux PHI. La mise a l'essai a couvert :

1. le PFCH actuel;
2. le PFCH avec PHI sans taux d'atténuation (PFCH sans taux d'atténuation);
3. un programme avec PHI comportant une aide fédérale redressée selon les indices des loyers du marché local mais pas de taux d'atténuation (PFCH avec aide indexée sur un indice des loyers du marché);
4. un programme avec PHI sans primes au FAH ou au Fonds de stabilisation, et prévoyant l'augmentation nécessaire de l'aide fédérale pour prévenir les cas de défaut (PFHC avec injection de fonds);
5. un programme avec PHPE sans primes au FAH ou au Fonds de stabilisation, et prévoyant une aide fédérale correspondant au niveau requis pour combler l'écart entre le loyer économique et les droits d'occupation (PFCH avec injection de fonds et PHPE).

   Au cours des dernières années, une fois que les droits d'occupation excèdent les loyers économiques, des remboursements équivalant à l'excédent des droits d'occupation par rapport aux loyers économiques sont versés au gouvernement.

---

[1] Voir le chapitre XI pour obtenir des renseignements supplémentaires sur les scénarios économiques et d'autres aspects de l'analyse des risques liés aux PHI.

Le modèle d'analyse des risques n'a pas pu assurer le succès de l'examen du niveau de risques de cas de défaut associé à la version du programme relevant de l'article 95 en raison des problèmes de viabilité des ensembles liés à cette version du programme, quand les données d'engagement PHI sont utilisées.

Les droits d'occupation sont maintenus au même niveau, à la même époque, en application du PFCH actuel, du PFCH avec injection de fonds et du PFCH avec injection de fonds et PHPE. On peut ainsi mener une analyse coût-efficacité des mesures suivantes : d'abord verser une aide financière aux coopératives en difficulté, plutôt que de les laisser faire défaut, puis permettre aux logements coopératifs de recourir au PHI plutôt qu'au PHPE. Les droits d'occupation augmentent plus rapidement en application du PFCH sans taux d'atténuation, alors qu'ils dépendent davantage des changements de l'indice des loyers du marché local, en application du PFCH avec aide indexée sur un indice des loyers du marché.

Comme au chapitre XI, tous les coûts sont exprimés en valeurs actualisées, comme pourcentage des coûts d'immobilisation. Les coûts totaux incluent la valeur actualisée de toute aide fédérale directe, la valeur actualisée des surplus ou des déficits du FAH et la valeur actualisée de la perte subie par le Fonds de stabilisation en raison de l'insuffisance des primes, le cas échéant.

La structure du modèle ne permettait pas d'interrompre les nouveaux prêts du Fonds de stabilisation une fois épuisées toutes les rentrées de primes des coopératives du modèle. On a donc permis au Fonds de stabilisation de continuer à consentir des prêts comme si les rentrées de primes se poursuivaient pour les coopératives faisant l'objet de nouveaux engagements, ce qui a entraîné une perte causée par l'insuffisance des primes.

Selon le scénario 3, la perte subie par le Fonds de stabilisation en raison des primes est si énorme qu'il est permis de douter que les rentrées annuelles de nouvelles primes puissent répondre à la demande. Quoi qu'il en soit, la perte subie par le Fonds de stabilisation constitue un coût à assumer. Si ce n'était de ces prêts additionnels qui produisent une perte pour le Fonds de stabilisation, les défauts se produiraient plus tôt et seraient plus nombreux, ce qui entraînerait des pertes supérieures pour le FAH.

Le tableau 13.7 présente les coûts totaux du PFCH actuel et de ses variantes, selon les trois scénarios économiques. À 40,3 p. 100 des coûts d'immobilisation, les coûts totaux du PFCH actuel ne sont que de 2 p. 100 supérieurs en application du scénario 2 que du scénario 1. Cependant, les coûts totaux du PFCH grimpent à 57,7 p. 100 des coûts d'immobilisation selon le scénario 3.

On constate avec intérêt que le PFCH sans taux d'atténuation, malgré les demandes supérieures au FAH et les pertes supérieures pour le Fonds de stabilisation, enregistre le meilleur rapport coût-efficacité selon le scénario 2, avec des coûts totaux correspondant à 30,3 p. 100 des coûts d'immobilisation. Ce coût total inférieur est dû au niveau inférieur d'aide fédérale requise pour que les ensembles soient viables au cours des premières années, une fois appliqué le taux d'atténuation de 2 p. 100. Cependant, la vulnérabilité financière des coopératives pour lesquelles aucun taux d'atténuation n'est appliqué s'illustre par l'augmentation spectaculaire des coûts totaux, qui passent à 67,9 p. 100 en application du scénario économique 3 en raison des déficits élevés du FAH et du Fonds de stabilisation.

Comme le PFCH sans taux d'atténuation, le PFCH avec aide indexée sur un indice des loyers du marché donnait lieu à des coûts totaux inférieurs à ceux du PFCH actuel en application du scénario 2, avec 35,4 p. 100 des coûts d'immobilisation, mais aux coûts totaux les plus élevés de toutes les variantes, avec 72,9 p. 100 des coûts d'immobilisation, selon le scénario 3.

Dans l'ensemble, d'après les résultats des simulations utilisées pour l'évaluation, la variante du programme donnant lieu au meilleur rapport coût-efficacité est le PFCH avec injection de fonds. Les coûts totaux de cette variante sont demeurés bas et stables en application des scénarios 2 et 3, correspondant respectivement à 36,6 et 40,3 p. 100 des coûts en immobilisation[1].

Enfin, le tableau 13.7 présente les coûts totaux relatifs à la variante du PFCH avec injection de fonds et PHPE. Les coûts totaux de cette variante dépassent 48 p. 100 des coûts en immobilisation en application des scénarios 2 et 3. La comparaison des coûts totaux du PFCH avec injection de fonds et PHPE avec les résultats du PFCH avec injection de fonds met en évidence les économies que le gouvernement peut réaliser en recourant au PHI au lieu du PHPE. En conclusion, d'après les résultats des simulations utilisées pour l'évaluation, le PFCH avec injection de fonds, en plus d'être plus efficient que les autres variantes en application desquelles les cas de défaut peuvent se produire, est plus efficient qu'une variante similaire utilisant un PHPE.

---

[1] Pour l'application du PFCH avec injection de fonds et du PFCH avec injection de fonds et PHPE, on a soustrait 6 p. 100 des coûts directs de l'aide fédérale, de sorte que soit tenu en compte le fait que les primes du FAH et du Fonds de stabilisation ne sont pas nécessaires avec ces deux variantes du programme.

TABLEAU 13.7
COÛT TOTAL DE L'AIDE, COMME POURCENTAGE DES COÛTS D'IMMOBILISATION POUR LES DIVERSES VARIANTES DU PROGRAMME, SELON LES TROIS SCÉNARIOS ÉCONOMIQUES

PFCH ET SES VARIANTES	COÛT DIRECT DE L'AIDE FÉDÉRALE A	(SURPLUS)/ DÉFICIT DU FAH B	PERTE POUR LE FONDS DE STAB. PRIMES MANQUANTES C	COÛT TOTAL (A+B+C)
	(% DES COÛTS D'IMMOBILISATION)			
SCÉNARIO ÉCONOMIQUE 1				
PFCH actuel	41,3	(3,0)	0,0	38,3
SCÉNARIO ÉCONOMIQUE 2				
PFCH actuel	43,2	(2,9)	0,0	40,3
PFCH avec taux d'atténuation de 2 %	29,9	(1,4)	1,8	30,3
PFCH avec aide indexée sur un indice des loyers du marché	38,2	(2,8)	0,0	35,4
PFCH avec injection de fonds	36,6	-	-	36,6
PFCH avec injection de fonds et PHPE	48,6	-	-	48,6
SCÉNARIO ÉCONOMIQUE 3				
PFCH actuel	42,7	2,8	12,2	57,7
PFCH avec taux d'atténuation de 2 %	21,0	18,4	22,5	67,9
PFCH avec aide indexée sur un indice des loyers du marché	44,4	4,1	24,4	72,9
PFCH avec injection de fonds	40,3	-	-	40,3
PFCH avec injection de fonds et PHPE	51,6	-	-	51,6

SOURCE : Analyse des risques liés aux PHI, SCHL, 1990
NOTE : Surplus du FAH exprimé en données négatives.

D. Résumé

Ce chapitre examine le rapport coût-efficacité de l'aide axée sur l'offre dans le cadre des trois versions du Programme des coopératives d'habitation. On en exclut expressément une aide plus considérable proportionnée au revenu, comme celle qui est prévue en application de la composante Supplément de loyer du PFCH. L'analyse considère la valeur actualisée des coûts directs assumés par le gouvernement pour le portefeuille du

Programme fédéral des coopératives d'habitation et notamment, dans l'analyse dynamique, les coûts liés à la défaillance des ensembles et les coûts qui en résultent pour le Fonds d'assurance hypothécaire et le Fonds de stabilisation.

L'analyse coût-efficacité statique tient compte des 369 ensembles comportant 11 417 logements engagés en application du Programme fédéral des coopératives d'habitation, de 1986 à 1989. Avec un taux d'actualisation réel de 7,5 p. 100 et l'application de l'hypothèse selon laquelle l'aide fédérale maximale disponible en application des versions relevant des articles 61 et 95 est suffisante, la valeur actualisée estimative des coûts est de 24 831 $ pour le PFCH, de 24 651 $ pour la version relevant de l'article 95, et de 27 518 $ pour la version relevant de l'article 61. On estime que l'aide fédérale directe pour tous les engagements de 1986 à 1989 en application du PFCH coûte au gouvernement 283 507 613 $ en dollars constants de 1989.

Une analyse plus avant de la validité de l'hypothèse selon laquelle l'aide fédérale maximale disponible en application des versions relevant des articles 61 et 95 donne des résultats intéressants. Il semble que 76 p. 100 des ensembles créés en application du PFCH et auxquels on applique les caractéristiques de la version relevant de l'article 95, et seulement 7,6 p. 100 des ensembles PFCH soumis aux dispositions de la version relevant de l'article 61 auraient reçu une aide financière suffisante. L'élimination des plafonds de financement d'ensembles en application des versions relevant des articles 61 et 95 révèle des valeurs actualisées de l'aide fédérale directe par logement de 30 414 $ pour la version de l'article 95, et de 39 807 $ pour la version de l'article 61. Ces coûts ne se comparent pas avantageusement aux 24 831 $ attribués à la version du PFCH.

La désagrégation des coûts par logement en application du Programme fédéral des coopératives d'habitation montre que l'aide fédérale a eu tendance à être plus élevée dans l'est du Canada que dans l'ouest. Cette tendance découle des différences relatives des loyers du marché et des frais de fonctionnement (outre les paiements hypothécaires), plutôt que des écarts entre les coûts en immobilisation. Les logements aménagés dans des immeubles neufs et représentant une valeur actualisée moyenne de l'aide fédérale de 26 012 $ représentent des dépenses plus élevées pour le gouvernement fédéral que les logements aménagés dans des immeubles acquis (21 420 $). Les logements coopératifs aménagés dans un ensemble important (au moins 30 logements) exigent une aide fédérale inférieure que pour les logements de coopératives de plus petite taille. Enfin, une augmentation importante des besoins en aide fédérale est évidente, vu la hausse de 32 p. 100 (dollars constants) de la valeur actualisée de l'aide fédérale depuis les engagements de 1986 à ceux de 1989.

Un certain nombre de modifications expérimentales ont été apportées au PFCH et à l'expérience réelle du programme, dans le cadre de l'analyse statique, afin de déterminer dans quelle mesure les résultats sont influencés par les hypothèses du modèle d'analyse coût-efficacité statique et pour explorer les moyens possibles de rendre le PFCH plus efficient. La modification du paramètre de l'amortissement prévu de trente ans n'a que très peu d'effet sur les besoins en aide fédérale, alors que la modification du taux d'atténuation, du versement initial requis ou des taux d'intérêt réels peut avoir un effet important sur la valeur actualisée de l'aide fédérale.

Le rapport coût-efficacité du Programme fédéral des coopératives d'habitation a également été examiné au moyen du modèle d'analyse des risques liés au PHI, selon lequel les coûts totaux incluant les valeurs actualisées de l'aide fédérale directe et des excédents ou déficits du FAH et du Fonds de stabilisation sont exprimés en pourcentage des coûts en immobilisation. L'analyse dynamique examinait le rôle du prêt hypothécaire indexé pour ce qui était d'aider à l'amélioration de l'efficacité du programme, par comparaison à l'utilisation d'un prêt hypothécaire à paiements égaux. On estime que les coûts totaux de l'aide fédérale sont constamment plus élevés dans l'exercice de simulation quand les coopératives sont financées au moyen d'un prêt hypothécaire à paiements égaux, par comparaison à l'utilisation du prêt hypothécaire indexé selon les mêmes hypothèses.

Selon le scénario économique 2, le PFCH avec PHI et sans taux d'atténuation constitue la variante étudiée la plus efficiente, avec des coûts totaux représentant 30,3 p. 100 des coûts en immobilisation. Cependant, la vulnérabilité financière que suscite l'absence de taux d'atténuation se reflète par la hausse spectaculaire des coûts totaux, lesquels passent à 61,9 p. 100 dans le cadre du scénario économique 3, en raison des pertes élevées pour le FAH et le Fonds de stabilisation. Dans l'ensemble, d'après les conclusions tirées de la simulation, la variante du PFCH avec injection de fonds semble la plus efficiente en application du scénario économique 3 et demeure raisonnablement efficiente en application d'un scénario économique 2.

La version actuelle du Programme est plus efficiente qu'un programme avec PHI et sans taux d'atténuation, ou qu'un programme avec PHI et aide indexée sur un indice des loyers du marché, avec le scénario économique 3. Cependant, en application du scénario économique 2, les deux versions de rechange ont donné lieu à des coûts inférieurs.

XIV RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

Le présent chapitre résume les principales constatations de l'évaluation et en énonce les conclusions. Le résumé se répartit en neuf sections qui examinent les caractéristiques du parc et l'état des lieux; la réalisation des objectifs du programme; le besoin et le marché du logement coopératif; l'application du programme et la gestion des coopératives; les mécanismes de prêts hypothécaires indexés; et l'efficience du programme. La conclusion évalue la raison d'être du PFCH à la lumière des constatations de l'évaluation.

A. Résumé

CARACTÉRISTIQUES DU PARC DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

Diversité du parc.

Depuis 1973, des coopératives ont été produites dans toutes les provinces et territoires canadiens aux termes des trois programmes fédéraux. Environ 70 p. 100 des 56 745 coopératives ont été construites aux termes du Programme de l'article 95, 12 p. 100 aux termes du Programme de l'article 61 et 18 p. 100 en vertu du PFCH actuel.

La plupart des logements coopératifs ont moins de 10 ans.

Près de 90 p. 100 des logements coopératifs ont moins de 10 ans et presque 40 p. 100 moins de 5 ans. Moins d'un pour cent du parc a été produit il y a plus de 15 ans. Une bonne partie des coopératives de l'Alberta et de la Colombie-Britannique font partie du stock plus ancien.

La majorité des logements coopératifs sont des maisons en rangée et des immeubles d'appartements.

Les ensembles sont de types variés allant des maisons individuelles aux grandes tours d'habitation. La majorité des logements sont des maisons en rangée et des appartements et depuis 1986, un pourcentage plus élevé d'immeubles d'appartements ont été produits en vertu du PFCH par comparaison avec les programmes antérieurs.

Les coopératives sont produites plus fréquemment dans des immeubles neufs que dans des immeubles acquis. La taille moyenne d'une coopérative demeure constante pour tous les programmes.

Des coopératives ont été produites dans des immeubles neufs selon les proportions suivantes : 32,2 p. 100 aux termes de l'article 61, 51,7 p. 100 aux termes de l'article 95 et 63,6 p. 100 aux termes du PFCH. La taille de l'ensemble n'a pas beaucoup changé. Elle varie d'une moyenne de 31 logements en vertu de l'article 61 à une moyenne de 35 logements en

vertu de l'article 95 et une moyenne de 32 logements au titre du PFCH. Pour ce dernier programme, on remarque une nette tendance à produire un moins grand nombre de petits ensembles (c.-à-d. de moins de dix logements) et plus d'ensembles regroupant de 10 à 49 logements. Les caractéristiques du logement coopératif varient d'une province à l'autre. Ainsi, les coopératives du Québec tendent à être plus petites tandis que l'Ontario regroupe un grand nombre de larges coopératives. Les coopératives de l'Alberta et de la Colombie-Britannique tendent à regrouper un nombre plus élevé d'occupants.

La majorité des occupants des coopératives d'habitation sont des familles.

Globalement, 94 p. 100 du parc de logements coopératifs sont destinés aux familles, 5 p. 100 environ aux personnes âgées et une faible proportion aux ménages éprouvant des besoins spéciaux comme les personnes handicapées. On tend à produire plus de logements pour les aînés en vertu du PFCH, surtout en Saskatchewan et au Manitoba où 65 p. 100 et 100 p. 100 respectivement des logements produits aux termes du PFCH leur sont destinés. Ces deux provinces se préoccupaient aussi de produire des logements pour les aînés aux termes des programmes antérieurs.

Les Programmes des coopératives d'habitation ont été les plus utilisés au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique.

Le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique regroupent 48 173 logements, soit 84,9 p. 100 de l'ensemble des logements produits. Leur part des logements de l'article 61 se situait à 92 p. 100 et à légèrement au-dessus de 80 p. 100 pour le PFCH.

ÉTAT DU PARC

Le parc de logements coopératifs est généralement en bon état.

Comme l'on pouvait s'y attendre, étant donné le profil de l'âge du parc, la plupart des coopératives sont en bon état. L'étude sur l'état des lieux révèle que 98 p. 100 des coopératives sont dans un état conforme aux normes LNH minimales relatives aux immeubles existants. L'état de moins de 1 p. 100 des logements coopératifs, la plupart dans les plus vieux ensembles, est inférieur aux normes LNH. L'état de toutes les coopératives du PFCH était conforme aux normes LNH.

La comparaison du stock de logements coopératifs avec les logements du secteur public et les logements du secteur privé occupés par leur propriétaire indique que les besoins de réparations dans les coopératives sont comparables aux besoins des logements des autres secteurs lorsque l'âge est contrôlé.

Les coûts de réparation et de remplacement sont généralement modestes.

Dans le cadre de l'Étude sur l'état des lieux, les inspecteurs de la SCHL ont recommandé des réparations et des remplacements nécessaires évalués à 58,8 millions de dollars pour le parc national des coopératives. Dans la plupart des cas les coûts de remplacement et de réparation sont assez modestes. Le coût moyen de réparation est évalué à 1 166 $ par logement. Une bonne partie de ces réparations doivent être effectuées dans les ensembles dont l'état est conforme aux normes LNH minimales relatives aux immeubles existants.

Les besoins de réparations sont supérieurs à 12,6 millions de dollars, soit 21,5 p. 100 du total national dans les ensembles construits en vertu du Programme de l'article 61, le plus ancien. Les ensembles de l'article 95 ont besoin de réparations de l'ordre de 43 millions de dollars, soit 73,1 p. 100 du total, tandis que les ensembles du PFCH ont besoin de 3,2 millions, soit 5,4 p. 100 du total. Les besoins de réparation par logement sont évalués à 1 954 $ pour les coopératives de l'article 61, à 1 171 $ pour les coopératives de l'article 95 et à 439 $ pour les coopératives du PFCH. Presque 60 p. 100 des coûts sont attribuables aux réparations de l'immeuble et près de 40 p. 100 aux réparations à l'intérieur des logements.

Dans certaines coopératives les coûts de réparation sont élevés.

Même si la majeure partie du parc des coopératives est en bon état, certains ensembles qui ne satisfont pas aux normes LNH minimales relatives aux immeubles auront besoin de réparations importantes. Ainsi, les ensembles de l'article 61 qui ne répondent pas aux normes LNH exigent des coûts moyens de réparation de 17 024 $ par logement, alors qu'ils se chiffrent à 8 531 $ par logement dans les ensembles de l'article 95, d'un état comparable. Ces réparations posent vraisemblablement de sérieux problèmes pour les ensembles en question mais constituent moins de 6 p. 100 du total des besoins de réparation du parc de coopératives.

Les coopératives établies dans des ensembles acquis sont plus coûteuses à réparer que les coopératives aménagées dans des bâtiments neufs.

On a constaté que les besoins de réparation dans les ensembles neufs par rapport aux ensembles acquis et rénovés étaient moins importants que prévu pour les ensembles de l'article 61, mais que les coûts étaient de presque 35 p. 100 supérieurs dans les ensembles acquis de l'article 95.

Les réserves des coopératives pour les réparations et les remplacements sont insuffisantes pour répondre aux besoins de réparation de jusqu'à 55 p. 100 des logements.

Les accords d'exploitation signés entre la SCHL et les coopératives d'habitation précisent qu'une coopérative doit conserver l'ensemble dans un état satisfaisant. L'entretien régulier est assuré grâce aux recettes courantes et les coopératives sont tenues d'établir des fonds de réserve pour être en mesure de couvrir périodiquement les frais d'immobilisations importants. Puisque les coopératives sont des entités fiscales distinctes, les fonds de réserve ne peuvent pas être transférés d'une coopérative à une autre. Les fonds de réserve excédentaires pour les réparations d'un groupe d'ensembles ne peuvent pas servir à compenser les déficits dans d'autres ensembles.

Dans l'ensemble, environ 45 p. 100 de tous les logements coopératifs se trouvent dans des coopératives ayant un excédent de fonds de réserve. Les ensembles de l'article 61 dont les réserves sont insuffisantes pour couvrir les frais de réparation enregistrent un déficit de 2 800 $ par logement et les ensembles de l'article 95 un déficit de 1 353 $ par logement. Les ensembles dont les réserves sont les plus déficitaires ont les plus grands besoins de réparations. Ces estimations exagèrent très légèrement l'ampleur des problèmes d'état des lieux, car l'enquête sur l'état des lieux englobait les réparations mineures.

LE BESOIN ET LE MARCHÉ DE COOPÉRATIVES D'HABITATION

Un pourcentage important des ménages locataires ne peuvent accéder à la propriété dans l'ensemble du pays.

À l'échelle nationale un peu moins du tiers des ménages-locataires dont le revenu dépasse le plafond de revenu déterminant les besoins impérieux (PRBI) n'ont pas les moyens d'acheter un logement convenable en assumant un prêt hypothécaire de 10 p. 100. Ce pourcentage dépasse 55 p. 100 avec des taux d'intérêt de 15 p. 100. Si l'on suppose des taux de 10 p. 100, 91,8 p. 100 des ménages dont le revenu est supérieur au PRBI et qui n'ont pas les moyens d'acheter une maison se trouvent en Ontario, en Colombie-Britannique et au Québec. La proportion est de 86 p. 100 si l'on suppose des taux d'intérêt de 15 p. 100.

L'abordabilité des logements de propriétaires-occupants varie selon le marché.

Les données indiquent la nécessité de réexaminer l'aide au logement coopératif dans certains marchés où les logements de propriétaire-occupant sont plus abordables. Si les taux d'inoccupation sont élevés sur ces mêmes marchés, le logement

coopératif peut avoir de la difficulté à soutenir la concurrence sur le marché local.

Les locataires semblent éprouver certains problèmes de sécurité d'occupation.

Les problèmes de sécurité d'occupation sont plus fréquents chez les jeunes ménages et les ménages à faible revenu. Même si les données recueillies au cours de l'évaluation exagèrent la fréquence de ce genre de problèmes on estime que, chaque année, 329 000 locataires éprouvent des difficultés de sécurité d'occupation, soit un maximum de 10 p. 100 de tous les ménages. La plupart de ces ménages n'ont pas un revenu suffisant pour faire face aux coûts élevés du logement, et un petit nombre éprouvent des difficultés non économiques.

Dans l'ensemble, le logement coopératif soulève un vif intérêt.

La plupart des Canadiens connaissent bien le logement coopératif. Dans l'ensemble, on estime que de 164 000 à 400 000 ménages s'intéressent au logement coopératif. Le maximum de 400 000 ménages est fondé sur une enquête auprès du public, au cours de laquelle on a demandé aux répondants s'ils emménageraient dans une coopérative, en supposant qu'un logement convenable y soit disponible au taux du marché. D'après les données inscrites sur les listes d'attente, tant les logements LPR que LNPR soulèvent de l'intérêt.

Les taux de rotation et d'inoccupation du logement coopératif sont faibles.

En général, le taux de rotation est moins élevé pour le logement coopératif que pour le logement locatif mais plus élevé que pour le logement de propriétaire-occupant. Les faibles taux d'inoccupation dans les coopératives sont l'indice d'une forte demande pour ce genre d'occupation, par comparaison aux taux du logement privé. En revanche, les données démontrent que la demande de logements coopératifs est sensible aux conditions de l'offre et de la demande du marché local du logement.

Dans les coopératives des articles 61 et 95, les loyers sont inférieurs à ceux du marché locatif privé.

La comparaison uniformisée des droits d'occupation dans les coopératives avec les loyers du marché privé démontre que les droits d'occupation dans les coopératives des articles 61 et 95 se situent au-dessous du niveau du marché. L'analyse révèle par contre que les logements du PFCH sont au niveau des loyers du marché.

Les coopératives essaient de répondre aux besoins des ménages spéciaux.

D'après les résultats de l'enquête, un fort pourcentage de coopératives essaient de répondre aux besoins des ménages spéciaux, tels les personnes seules non âgées, les ménages à parent unique, les personnes âgées, invalides ou handicapées.

Beaucoup d'occupants quittent la coopérative pour acheter leur propre maison.

L'achat d'une maison était le facteur le plus souvent relevé pour expliquer la rotation des occupants. Ces données suggèrent donc que pour certains occupants de la majorité des coopératives, le logement coopératif sert souvent de tremplin à l'accession à la propriété.

RÉALISATION DES OBJECTIFS DU PROGRAMME

Les programmes fédéraux des coopératives ne servent que partiellement les ménages à revenu modéré.

Le profil du revenu des occupants des coopératives d'habitation indique la répartition des revenus de tous les ménages locataires canadiens. Cependant, le parc de logements coopératifs tend à comprendre moins de ménages dans les catégories de revenus inférieurs et supérieurs, soit de moins de 10 000 $ et de plus de 50 000 $ respectivement.

Près de la moitié des ménages dont le loyer n'est pas proportionné au revenu (LNPR) dans chaque programme fédéral ont des revenus dépassant la limite supérieure, le second quintile du revenu familial par province déterminé par Statistique Canada. Cette proportion varie de 40 p. 100 pour le portefeuille de l'article 61 à 47 p. 100 pour chacun des portefeuilles de l'article 95 et du Programme PFCH.

Dans les coopératives bénéficiant de PHI, les logements dont le loyer n'est pas proportionné au revenu, doivent explicitement servir les ménages de revenu modéré qui n'ont pas les moyens d'accéder à la propriété. Il est prouvé que près de la moitié des occupants des logements LNPR du PFCH peuvent acheter un logement de prix moyen assuré par la LNH dans une zone urbaine, avec une mise de fonds minimum. De plus, le tiers de ces occupants ont répondu qu'ils avaient les moyens d'acheter un logement, ou qu'ils ne le savaient pas.

Les logements bénéficiant d'un supplément de loyer dans les coopératives du PFCH ont été soigneusement ciblés vers les ménages à faible revenu.

Le revenu de près de 90 p. 100 des ménages dont le loyer est proportionné à leur revenu (LPR) dans les coopératives du PFCH se situe au-dessous du plafond de revenu déterminant les

besoins impérieux (PRBI), tandis que près des trois-quarts se situent au-dessous du seuil de faible revenu plus strict établi par Statistique Canada. Dans les autres portefeuilles fédéraux de coopératives, les occupants LPR avaient moins de chances que leur revenu se situe au-dessous du PRBI (60 p. 100 pour le programme de l'article 61 et 72 p. 100 pour le programme de l'article 95) ou au-dessous du seuil de faible revenu (45 p. 100 pour le programme de l'article 61 et 50 p. 100 pour le programme de l'article 95).

Les premiers programmes de coopératives d'habitation ne semblent pas servir des ménages dont le revenu est vraiment inférieur à celui des ménages du programme actuel.

La répartition et la moyenne des revenus pour les trois programmes des coopératives d'habitation indiquent des profils de revenu généralement identiques. La moyenne des revenus annuels s'échelonne entre 35 343 $ pour le stock de l'article 95 et 27 468 $ pour le stock de l'article 61 tandis que dans les coopératives du PFCH, la moyenne des revenus se situe à 26 468 $. Il semblerait qu'une "brèche" dans l'échelle des revenus existe dans le portefeuille des coopératives du PFCH.

D'après l'évaluation du programme de l'article 56.1 réalisée en 1983, 54,2 p. 100 des résidents des coopératives de l'article 95 avaient un revenu inférieur au revenu moyen national de tous les locataires en 1981. Une fréquence comparable estimée à 60,6 p. 100 en 1989 parmi les occupants des ensembles de l'article 95, suggère une légère baisse du revenu des occupants des coopératives de l'article 95 par rapport à tous les locataires pendant la période de 1981 à 1989.

Les occupants d'un grand nombre de coopératives ont des revenus divers.

Il ressort de l'enquête auprès des occupants des coopératives que, dans chacun des portefeuilles fédéraux de logements coopératifs, la majorité des occupants vivent dans des coopératives dont 30 à 60 p. 100 des occupants ont un revenu inférieur au PRBI.

Certains occupants des coopératives éprouvent des besoins impérieux.

D'après l'enquête auprès des occupants des coopératives, l'incidence des personnes éprouvant des besoins impérieux est évaluée à 26 p. 100 pour le portefeuille de l'article 61, 27 p. 100 pour le portefeuille du PFCH et 31 p. 100 pour le portefeuille des coopératives de l'article 95. L'incidence des besoins impérieux était globalement beaucoup plus élevée parmi les occupants LPR, où la proportion s'échelonnait de 31,1 p. 100 pour l'article 61 à 48,2 p. 100 pour les coopératives du PFCH. Les besoins impérieux qu'éprouvent une

grande majorité des occupants sont attribuables à des problèmes d'abordabilité, ce qui donne à penser que la composante de supplément de loyer des programmes fédéraux des coopératives d'habitation n'atteint pas complètement son objectif qui est de procurer un logement abordable aux ménages à faible revenu.

L'incidence élevée de problèmes d'abordabilité semble résulter du fait que les indicateurs du revenu et des droits d'occupation sont des évaluations fournies par les occupants et que la majorité des résidents paient des frais mensuels supplémentaires pour l'électricité, l'eau, le mazout ou le gaz.

Le Programme fédéral des coopératives d'habitation ne semble pas fournir plus de sécurité d'occupation aux ménages de revenu modéré qu'il n'y en a sur le marché du logement locatif privé.

L'évaluation a révélé très peu de preuves appuyant l'opinion que les coopératives d'habitation procurent une plus grand sécurité d'occupation que sur le marché du logement locatif privé. La comparaison du niveau de sécurité d'occupation perçu par rapport à l'abordabilité entre les occupants des coopératives et les autres locataires n'a pas été concluante. Cette donnée reposait sur la réponse des ménages à une question de l'enquête leur demandant s'ils devraient vraisemblablement déménager d'ici un an en raison de problèmes d'abordabilité.

AVANTAGES DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

Les résidents des coopératives d'habitation sont très satisfaits de leur logement.

En général, les résidents des coopératives d'habitation se disent très satisfaits des divers aspects reliés à leur logement comme à leur cadre de vie. Les résidents des coopératives aux termes des articles 61 et 95 sont plus satisfaits que ceux des ensembles du PFCH, mais les résidents de l'ensemble des coopératives d'habitation aidées par le gouvernement fédéral s'avèrent davantage satisfaits que les occupants de logements publics et plus satisfaits que les autres locataires ou propriétaires canadiens.

Le taux de participation des résidents est élevé dans les coopératives d'habitation.

Selon les programmes, entre 76 et 90 p. 100 des résidents ont participé à un comité de résidents ou plus au sein d'une coopérative. Une proportion constante d'environ 70 p. 100 de tous les résidents consacrent de une à dix heures par mois aux activités de la coopérative, et le nombre moyen d'heures par mois se chiffre à environ huit. Le pourcentage des quelques

résidents qui ne consacrent pas de temps à la bonne marche de la coopérative varie entre 9 p. 100 (PFCH) et 13 p. 100 (article 61). Le temps que les occupants PFCH consacrent annuellement aux activités de la coopérative est évalué en moyenne à un montant de 905 $ (articles 61 et 95) à 1 430 $ (sans but lucratif F-P au Québec). Ces estimations sont fondées sur un coût de main-d'oeuvre de 10 $ l'heure.

La plupart des occupants de coopératives d'habitation ont acquis des aptitudes et des connaissances utiles grâce à leur participation à la gestion de la coopérative.

La participation des résidents à la gestion de la coopérative peut favoriser l'acquisition d'aptitudes utiles. La plupart des résidents qui déclarent en avoir acquis mentionnent surtout des connaissances touchant l'attitude, à savoir des techniques d'organisation ou de relations interpersonnelles plutôt que des connaissances précises comme la tenue de livres ou le soutien de bureau. Le tiers environ de tous les résidents occupant des ensembles coopératifs aidés par le programme fédéral estiment qu'ils n'ont acquis aucune connaissance utile par leur travail au sein de la coopérative.

Une large proportion des occupants LPR retirent de leur participation aux activités de la coopérative des avantages utiles à leur carrière.

La proportion de résidents LPR ayant déclaré retirer des avantages utiles à leur carrière oscille de 1,2 p. 100 des occupants de logements du PFCH, qui ont ouvert leur propre commerce, à 21,4 p. 100 des résidents LPR des logements de l'article 61 qui se sont mis à travailler à l'extérieur, par suite de l'expérience acquise dans les coopératives. La plupart du temps les occupants LPR ont plus tendance à signaler ces avantages. Cependant, les occupants des logements du PFCH ont moins tendance que d'autres à signaler ces avantages. Globalement, de 27,2 p. 100 (PFCH) à 39,2 p. 100 (article 61) des occupants LPR ont signalé un avantage ou plus, comparativement à une proportion de 16,3 p. 100 (PFCH) à 26,5 p. 100 (article 95) parmi les résidents LNPR.

Il n'a pas été possible d'établir avec certitude un lien direct entre le niveau de diversité de revenus à l'intérieur d'une coopérative et des avantages sociaux et économiques procurés aux résidents à faible revenu.

Bien que des études de cas ayant porté sur un certain nombre de coopératives d'habitation aient laissé entrevoir que le principe de diversité de revenus était bien accueilli, l'analyse statistique des données de l'enquête menée auprès des résidents n'a pu confirmer l'existence d'un lien positif entre la diversité de revenus dans un ensemble et les avantages procurés aux résidents à faible revenu. Parmi les

nombreux essais menés, des corrélations significatives n'ont pu être établies qu'à l'égard du degré de satisfaction des résidents et à l'acquisition d'aptitudes sociales découlant du travail d'équipe.

Les coopératives d'habitation ont un léger effet sur la collectivité avoisinante.

Les résultats des études de cas indiquent que les coopératives recherchent d'abord à renforcer la vie communautaire au sein même de l'ensemble au lieu de mettre l'accent sur les rapports avec la collectivité avoisinante. Tandis que des résidents de coopératives participent aux activités de leur collectivité, certaines coopératives sont plus isolées de la collectivité avoisinante et les effets qu'elles pourraient avoir sur celle-ci sont parfois minimes. Les données recueillies au cours de l'enquête réalisée auprès des gestionnaires ou coordonnateurs révèle par exemple que 7,4 p. 100 des coopératives du PFCH et 10,8 p. 100 des coopératives de l'article 61 aident de façon "très active" à mettre sur pied des services, des commodités ou des activités sociales dans la collectivité locale. De 29,5 p. 100 (PFCH) à 45,8 p. 100 (article 61) des gestionnaires ou coordonnateurs ont indiqué que la participation est "active".

APPLICATION DU PROGRAMME DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

Le secteur de l'application du Programme des coopératives regroupe 14 fédérations et 81 groupes de ressources techniques.

Le secteur de l'application du Programme des coopératives est constitué de 14 fédérations et de 81 groupes de ressources techniques. Ce sont pour la plupart des organisations sans but lucratif dirigées par la collectivité, la coopérative ou les employés eux-mêmes. Moins de 10 p. 100 d'entre elles sont des entreprises privées. Les trois-quarts de ces groupes travaillaient à la mise sur pied de coopératives d'habitation avant le lancement du PFCH en 1986, et 76 p. 100 d'entre eux sont membres de la Fédération de l'habitation coopérative du Canada et 73 p. 100 sont également membre d'une autre fédération de coopératives à l'échelon provincial ou régional. C'est le Québec qui possède de loin le plus grand nombre de groupes de ressources techniques et moins de la moitié d'entre eux sont affiliés à la FHC.

La plupart des groupes de ressources techniques et des fédérations emploient un petit nombre d'employés, soit moins de 3 professionnels et 3 employés de soutien à plein temps. D'après les activités courantes, les groupes de ressources techniques fournissent des services à 5 coopératives à mettre sur pied et à 9 coopératives existantes. Les fédérations, dont les activités diffèrent quelque peu, jouent un rôle auprès de 10 coopératives à mettre sur pied et à 39

coopératives existantes. Les fédérations et les groupes de ressources techniques procurent une vaste gamme de services de perfectionnement, de gestion et de finances et participent aussi à des activités générale liées au secteur des coopératives.

La majorité des succursales de la SCHL chargées d'appliquer le PFCH jugent que les groupes de ressources techniques appliquent efficacement le programme.

Le perfectionnement des membres, les activités liées au secteur des coopératives et les services d'aménagement immobilier sont le plus souvent considérés comme efficaces par le personnel de la SCHL responsable de l'application du programme. La moitié des succursales de la SCHL pensent que les services financiers qu'offrent les groupes de ressources techniques sont efficaces. D'après ces réponses, il semble que les groupes de ressources techniques sont capables de mettre à profit la contribution des coopératives dans l'application du programme et la gestion de l'ensemble. Les données de l'enquête révèlent que plus de la moitié des groupes de ressources techniques fournissent encore des services de perfectionnement aux coopératives plus d'un an après la date de l'ajustement de l'intérêt (DAI).

Presque tout le personnel d'administration des succursales de la SCHL ainsi que la majorité des groupes de ressources techniques considèrent que la SCHL applique efficacement le PFCH.

Au moins 90 p. 100 du personnel d'administration des succursales considère que ses activités d'application du PFCH sont efficaces. Les groupes de ressources techniques estiment également que la SCHL est efficace dans la plupart des secteurs, bien que ce soit dans une moindre mesure que les succursales. Soixante-et-un pour cent disent que la SCHL a été efficace dans le domaine du processus d'approbation, et 59 p. 100 qu'elle a été efficace dans la détermination des prix maximaux des logements.

Les groupes de ressources techniques et le personnel des succursales de la SCHL estiment que le Programme de financement pour la préparation de projets est essentiel ou important pour le développement du logement coopératif.

Les groupes de ressources techniques et le personnel de la SCHL reconnaissent tous deux que le développement du logement coopératif ne peut se faire sans les prêts FPP. En outre, trois quarts des groupes et 95 p. 100 du personnel de la SCHL ont souligné l'efficacité du programme FPP, et le personnel de la SCHL et les groupes estiment que l'accroissement maximal proposé des montants suffira. Les principales préoccupations concernant le FPP portaient sur la suffisance du budget global et sur l'ancien maximum de 75 000 dollars. Environ un quart

des groupes se sont également dit préoccupés par le processus d'application et certains contestaient la quantité d'écritures en jeu.

Quatre-vingt-quatorze pour cent des fonds FPP sont recouvrables.

Selon les données administratives provenant de la SCHL, de 1986 à 1990, environ 16,2 millions de dollars ont été prêtés dans le cadre du Programme FPP pour 491 ensembles, soit une moyenne de 33 000 dollars par ensemble. Durant la même période, 1,06 millions de dollars en prêts accordés pour 91 de ces projets ont fait l'objet d'une remise, ces derniers n'ayant pas abouti. Par conséquent, le total des prêts susceptibles de remise dans le cadre de ce programme représente 6,5 p. 100 des dépenses totales, et 18,5 p. 100 des projets en question ont été abandonnés. Le reste des prêts FPP, soit quatre-vingt-quatorze pour cent, ont été recouvrés puisqu'ils ont été intégrés aux coûts d'immobilisations et aux prêts hypothécaires. Ces données indiquent que l'administration du Programme est efficace dans la sélection des demandes FPP susceptibles de mener à la production de logements coopératifs.

Les fédérations et les groupes de ressources techniques ont jugé les contributions de soutien au secteur avantageuses pour les coopératives d'habitations et le secteur coopératif.

Les contributions de soutien au secteur se sont chiffrées à 7,6 millions de dollars de 1986 à 1989. Toutes les contributions ont été adressées à la FHC. Les contributions non utilisées à la fin de l'année ont été versées dans un Fonds de dotation dont la valeur, à la fin de 1989, s'élevait à 2,5 millions de dollars.

Quatre-vingt-quatorze pour cent des groupes de ressources techniques estimaient que les montants fournis par les coopératives d'habitations à titre de contributions au soutien du secteur étaient adéquats. Quatre-vingt pour cent ou plus estimaient que ces contributions offraient des avantages comme une certaine indépendance vis-à-vis des fonds du gouvernement, l'association des coopératives d'habitation au secteur et l'aide au développement de services sectoriels pour les coopératives. Moins de dix pour cent des répondants jugeaient que ces contributions imposaient aux coopératives un fardeau excessif et seulement 14 p. 100 estimaient qu'elles créaient des attentes de services peu réalistes. Beaucoup de groupes de ressources techniques interrogés ont indiqué que ces contributions devraient être obligatoires et non facultatives et certains ont même suggéré de les inclure comme dépenses de fonctionnement admissibles dans le calcul de l'aide annuelle.

Certains répondants ont affirmé que les coopératives n'étaient pas suffisamment informées de l'utilisation des cotisations et

proposé que la FHC donne un bref aperçu des services offerts grâce à ces fonds. On a aussi suggéré de réinvestir l'argent des cotisations dans la création de nouvelles coopératives grâce à la constitution de réserves foncières, à l'élaboration de projets ainsi qu'aux prêts à court terme ou au préfinancement.

De meilleures communications entre les groupes de ressources techniques et la SCHL amélioreraient l'application du programme.

Les succursales de la SCHL et les groupes de ressources techniques ont souligné l'importance d'améliorer les communications pour l'application du programme. Certains ont suggéré la création d'un comité officiel qui se réunirait régulièrement. Dans certains cas, les groupes de ressources techniques semblent favoriser des relations de travail plus étroites et une meilleure collaboration avec les succursales de la SCHL. D'autres ont suggéré à la SCHL d'exiger des groupes de ressources techniques des ensembles complets de services et de ne permettre qu'aux groupes accrédités de les offrir. Les remarques reçues montrent que l'application du programme va bon train; elles portent surtout sur les façons d'améliorer les relations de travail en faisant mieux comprendre les rôles des diverses agences en jeu, afin de mieux appliquer le programme.

Les activités de formation et de sensibilisation pourraient être améliorées, en particulier en ce qui a trait aux directives, aux lignes de conduite et aux procédures relatives au programme.

Les succursales de la SCHL ont suggéré que la Société donne une formation sur ce qui est exigé des coopératives et des groupes de ressources techniques et qu'elle collabore avec la FHC à sensibiliser ceux-ci aux directives et procédures du programme afin de mieux faire comprendre le rôle de la SCHL dans le programme. Environ un tiers des groupes de ressources techniques ont suggéré d'inclure les dépenses de formation dans les budgets de fonctionnement des coopératives et d'augmenter les montants dépensés actuellement pour améliorer les techniques de prise de décisions des membres. De même, les nouveaux groupes de ressources ont besoin de matériel de formation pour les aider à élaborer des services.

GESTION DES COOPÉRATIVES D'HABITATION

Les méthodes de gestion varient selon les coopératives.

La majorité des coopératives faisant partie du Programme fédéral des coopératives d'habitation (plus de 70 p. 100) sont gérées directement et bénévolement par les résidents. Plus de 30 p. 100 de toutes les coopératives bénéficiant de l'aide

fédérale retiennent les services de gestionnaires ou d'entrepreneurs à temps plein ou à temps partiel. Les coopératives créées aux termes des programmes F/P sans but lucratif ont beaucoup plus souvent recours aux services de gestionnaires ou d'entrepreneurs travaillant à temps plein ou à temps partiel avec rémunération (environ 80 p. 100). Les coopératives de plus grande taille ont davantage tendance à être confiées à des gestionnaires rémunérés.

Les gestionnaires rémunérés des coopératives d'habitation possèdent une vaste expérience et une excellente formation.

Les gestionnaires rémunérés de toutes les coopératives d'habitation du programme possèdent une expérience comparable à celle des gestionnaires immobiliers du Programme de logements publics (environ 7 ans), quoique les gestionnaires rémunérés des coopératives aux termes de l'article 61 aient 11 ans d'expérience. Les gestionnaires rémunérés ont acquis la majeure partie de leur expérience dans le secteur des coopératives d'habitation.

Bien qu'une grande part des gestionnaires de coopératives d'habitation rémunérés possèdent une formation universitaire plus poussée que les gestionnaires de logements publics, la proportion de gestionnaires ayant une formation professionnelle ou collégiale est similaire pour les deux programmes. On constate une exception pour ce qui est de la large proportion (44,1 p. 100) de gestionnaires rémunérés, au service d'une coopérative du PFCH, qui possèdent une formation professionnelle ou collégiale.

Bien que le taux de participation à des cours de gestion soit élevé, un grand nombre de coopératives ne bénéficient toujours pas des services d'un résident ou d'un gestionnaire qui a suivi des cours jugés essentiels dans le domaine de la gestion d'une coopérative.

Le taux de participation des résidents et des gestionnaires a été particulièrement élevé pour quatre cours offerts aux administrateurs des coopératives d'habitation : conseil d'administration, gestion financière, sélection et orientation des membres, entretien et gestion. Un résident ou plus dans au moins 50 p. 100 des coopératives du programme ont suivi chacun de ces cours. De même, au moins 40 p. 100 des gestionnaires au sein du programme entier des coopératives d'habitation ont suivi chacun de ces cours. Par conséquent, il existe un grand nombre de coopératives où l'on ne trouve pas de résident ou de gestionnaire ayant suivi un cours essentiel de gestion.

On semble disposer de méthodes permettant de faire en sorte que les travaux d'entretien et d'amélioration nécessaires soient entrepris.

Au moins 80 p. 100 des coopératives du programme possèdent un comité d'entretien. Les coopératives signalent un taux élevé de participation à des cours de gestion et d'entretien, tant pour les gestionnaires que pour les résidents.

Plus de 80 p. 100 des coopératives du programme disent avoir mis à jour leur plan d'entretien au cours de l'année.

Environ 80 p. 100 des coopératives indiquent que les demandes ou les plaintes des résidents ainsi que les inspections constituent leur principal moyen d'établir les priorités d'entretien. Les directives prescrites par la collectivité ou par les membres (plus de 60 p. 100), les demandes ou les plaintes des résidents (plus de 50 p. 100) et les inspections (plus de 47 p. 100) sont considérées par les coopératives comme les meilleurs moyens d'établir les améliorations à apporter, par ordre de priorité.

Les données indiquent que les travaux d'entretien et d'amélioration sont reportés.

De 40 p. 100 (PFCH) à 52 p. 100 (article 61) des gestionnaires mentionnent que les travaux d'entretien ou d'amélioration sont remis à plus tard. Les gestionnaires invoquent le manque de budget comme raison principale (14,3 p. 100 pour les coopératives du PFCH, ce qui est une exception). Selon eux, le manque de temps des occupants est un facteur important du report des travaux pour les coopératives de l'article 95 (29,9 p. 100) et celles du PFCH (30,3 p. 100).

Les coopératives ont recours à diverses méthodes pour trouver et choisir leurs membres.

Les gestionnaires de coopératives signalent comme moyens essentiels de recrutement de nouveaux membres le bouche à oreille (plus de 80 p. 100), le recrutement par les membres de la coopérative (plus de 70 p. 100) et les annonces passées dans les journaux locaux pour les coopératives du PFCH (67,4 p. 100).

Les principales méthodes utilisées par les coopératives pour la présélection des candidats sont l'entrevue (dans plus de 90 p. 100 des cas), la vérification de la solvabilité (dans 55 à 72 p. 100 des cas) et les références (dans 54 à 60 p. 100 des cas).

Les services d'aiguillage fournis par des agences provinciales ou municipales ne sont pas un moyen efficace de trouver de futurs membres LPR.

Les services d'aiguillage fournis par des agences provinciales ou municipales ont permis de trouver un certain nombre de membres seulement pour les ensembles du PFCH en Ontario et en Colombie-Britannique. La difficulté à louer les logements LPR résulte peut-être en partie du fait que les critères d'admissibilité sont essentiellement les mêmes pour les membres LNPR et les membres LPR. Les gestionnaires signalent qu'ils ont une certaine difficulté à louer ces logements, dans une proportion de 12,9 p. 100 pour le PFCH à 25 p. 100 pour l'article 61. Les services d'aiguillages des provinces et des municipalités sont l'objet d'un examen minutieux. Pour louer un logement LPR il faut entre 1,5 (article 61) à 3,1 personnes référées (PFCH).

La composante du supplément de loyer du Programme fédéral des coopératives d'habitation vient en aide à des occupants dont le revenu est varié et inférieur au plafond pertinent de revenu déterminant les besoins impérieux.

Les directives du Programme de supplément de loyer précisent qu'en deçà des plafonds de revenu déterminant les besoins impérieux (PRBI), le nombre de logements accordés aux ménages qui se situent juste au-dessous des plafonds ne doit pas dépasser leur proportion des besoins. Les données prouvent que le PFCH aide des occupants dont le revenu varie mais demeure inférieur au PRBI. Quarante-cinq pour cent des occupants de coopératives du PFCH ont un revenu inférieur à 50 p. 100 du PRBI pertinent, comparativement à moins de 27 p. 100 pour l'ensemble des ménages éprouvant des besoins impérieux de logement. Seulement 20 p. 100 des occupants LPR des coopératives du PFCH ont un revenu se situant entre 75 et 100 p. 100 du PRBI pertinent, alors que la proportion est de 32 p. 100 pour l'ensemble des ménages éprouvant des besoins impérieux.

Les gestionnaires et les résidents estiment que les coopératives sont bien gérées. Toutefois, il semblerait que les coopératives aient la tâche de gérer la participation bénévole des occupants.

On a demandé aux gestionnaires d'évaluer l'efficacité globale de la gestion de leur coopérative. Plus de 91 p. 100 des gestionnaires pour tous les programmes de coopératives considèrent que leur coopérative est bien administrée. Cependant, moins de 66 p. 100 des gestionnaires considèrent la formation des résidents comme un aspect moins bien géré.

On a aussi demandé aux résidents d'évaluer leur degré de satisfaction à l'égard de leur coopérative. Quoiqu'ils se disent majoritairement très satisfaits de la manière dont est

administrée leur coopérative, les résidents des coopératives d'habitation de tous les programmes sont moins satisfaits de la coordination des activités des bénévoles (moins de 77 p. 100), de l'encouragement des résidents à participer (moins de 77 p. 100) et de la sélection des résidents (moins de 77 p. 100).

Les gestionnaires ont signalé les problèmes de gestion auxquels les coopératives doivent le plus souvent faire face. Le manque d'engagement des occupants, l'absence de cours destinés aux occupants et le temps excessif que ceux-ci doivent consacrer à l'ensemble sont les problèmes les plus fréquents dans les coopératives de tous les programmes.

Quelques coopératives ont éprouvé des difficultés financières.

De l'avis des gestionnaires des coopératives du PFCH, plus de 17 p. 100 des coopératives ont éprouvé des difficultés financières au cours des cinq dernières années. Les chiffres concernant les coopératives aux termes de l'article 61 (20,1 p. 100) et de l'article 95 (24,5 p. 100) sont un peu plus élevés.

Les gestionnaires des coopératives du PFCH signalent deux sources importantes de difficulté financière, soit des taux élevés d'inoccupation (62,2 p. 100) et des dépenses excessives (44,4 p. 100). Les gestionnaires des ensembles de l'article 61 (46,2 p. 100) et de l'article 95 (42,9 p. 100) jugent que les difficultés financières sont largement attribuables à une gestion inefficace.

Les gestionnaires des coopératives ont également éprouvé de la difficulté à satisfaire les besoins d'aide financière à court terme des occupants ayant perdu leur revenu. Au moins 20 p. 100 des gestionnaires ont indiqué qu'ils étaient dans l'incapacité de procurer de l'aide financière à court terme aux occupants ayant besoin d'une aide temporaire. Selon les gestionnaires, le problème est particulièrement grave pour les coopératives de l'article 61, puisque 56 p. 100 des gestionnaires se trouvent dans l'impossibilité de fournir une aide financière à court terme. Par contre, 59 p. 100 des gestionnaires des coopératives de l'article 95 pensent être en mesure de fournir une aide temporaire chaque fois que cela est nécessaire.

Les coûts de fonctionnement du logement coopératif se comparent favorablement à ceux du logement public et du logement sans but lucratif.

Selon le genre de programme, les coûts moyens de fonctionnement du logement public et du logement sans but lucratif varient de 3 300 $ à 6 500 $ comparativement à moins de 3 300 $ pour tous les genres de programmes de logement coopératif.

MÉCANISME DU PHI

Les taux d'intérêt réels sur les PHI ont été plus élevés que prévus, mais se comparent favorablement aux taux d'intérêt réels réalisés sur d'autres investissements de 1985 à 1989.

À long terme, l'économie de coût découlant des taux d'intérêt réels moins élevés sur les PHI dépendra largement de la fluctuation des taux de rendement réels sur d'autres formes d'investissement, durant la période d'amortissement. Il reste à savoir si les années 80 marquent le début d'une période de taux d'intérêts réels plus élevés que ceux des années 60 et 70.

On pourrait apporter certaines modifications au PHI afin de susciter plus d'intérêt chez les investisseurs et la concurrence.

Premièrement, un engagement face au PHI pourrait être pris afin de dissiper l'incertitude associée à la nature expérimentale du programme actuel. Deuxièmement, une série de paiements garantie permettrait d'éviter cette hésitation face au risque de paiement anticipé en cas de défaut. Troisièmement, un volume plus élevé de titres PHI susciterait davantage l'intérêt des investisseurs. Enfin, de meilleurs renseignements, des examens externes du PHI et une commercialisation visant les responsables de l'élaboration des stratégies d'investissement rendraient les PHI plus attrayants.

Le concept actuel du Programme PHI offre une meilleure protection contre les défauts comparativement à un PHI sans facteur d'atténuation ou à un PHI avec un indice des loyers du marché local ou sans facteur d'atténuation.

Au cours d'un essai effectué dans le cadre des scénarios 2 et 3, le programme actuel a connu un taux moins élevé de défauts et de demandes de règlement présentées au FAH par rapport aux deux autres variantes du programme. Cette constatation s'appuie sur des simulations du modèle d'analyse des risques PHI.

Le Fonds d'assurance hypothécaire (FAH) est protégé contre le risque de défaut associé à l'utilisation d'un PHI dans le cadre des deux scénarios économiques vérifiés. Le troisième scénario entraînerait cependant une dette éventuelle.

Ces résultats sont fondés sur des simulations effectuées au cours de l'analyse des risques liés au PHI. Ils ne portent que sur les risques de défaut associés à l'utilisation d'un PHI. Les autres risques de défaut reliés à d'autres facteurs tels qu'une mauvaise gestion, un entretien laissant à désirer ou des vices de construction n'ont pas été retenus, dans cette analyse.

Aux termes du programme actuel, il n'y a eu aucun défaut dans le scénario 1 où l'on suppose, entre autres, que les loyers du marché augmentent en moyenne à un rythme plus rapide que celui de l'inflation. Le nombre de demandes de règlement présentées au FAH a été minime, soit 0,1 p. 100 des coûts d'immobilisations, lorsqu'il est supposé que les loyers du marché suivent en moyenne le taux d'inflation.

Les demandes de règlement présentées au FAH ont cependant augmenté dans le scénario 3, où l'on supposait que les loyers du marché, en moyenne, n'augmentent pas au même rythme que l'inflation. Ces demandes de règlement plus nombreuses entraîneraient une dette éventuelle égale à 2,8 p. 100 des coûts d'immobilisations. De plus, dans ce scénario, les cotisations au Fonds de stabilisation étaient insuffisantes.

Les scénarios économiques étaient tous quelque peu arbitraires. Ils visaient principalement à déterminer une fourchette de risques de défauts et la sensibilité de ces risques aux différentes hypothèses. Durant l'interprétation de ces résultats, les responsables de l'élaboration des lignes de conduite devront par conséquent réévaluer les probabilités de chaque scénario.

Le Fonds de stabilisation représente un important mécanisme de sécurité servant à protéger le Fonds d'assurance hypothécaire contre les pertes.

Les simulations réalisées avec le modèle d'analyse de risques liés au PHI ont montré que les coopératives faisaient appel fréquemment au Fonds de stabilisation pour éviter les cas de défaut et qu'il en résultait des coûts pour le Fonds d'assurance hypothécaire.

EFFICIENCE

La conception du PFCH constitue une façon plus efficiente de produire des coopératives d'habitation que les programmes des articles 61 et 95.

On évalue à 283 507 613 $ le coût de l'aide directe que le gouvernement fédéral a consenti aux 369 ensembles ayant bénéficié d'un PHI entre 1986 et 1989. Ce chiffre actualisé n'inclut pas l'aide additionnelle accordée sous forme de suppléments-logements. Le calcul des valeurs actualisées pour le PFCH et deux variantes (ayant trait uniquement aux coopératives du PFCH) révèle que la valeur actualisée de l'aide fournie s'élève, par logement, à 24 831 $ pour le PFCH, à 39 807 $ pour le programme aux termes de l'article 61 et à 30 414 $ pour le programme aux termes de l'article 95.

Les coûts reliés à la valeur actualisée pour les coopératives du PFCH récemment aménagées sont plus élevés que ceux des coopératives du PFCH datant du début du programme.

De 1986 à 1989, la valeur actualisée, par logement, de l'aide fédérale accordée aux coopératives PHI est passée de 22 394 $ à 29 461 $ en dollars constants de 1989. Il s'agit là d'une augmentation de 32 p. 100.

En tout et partout, le programme actuel est plus efficient qu'un programme avec PHI sans facteur d'atténuation ou qu'un programme avec PHI offrant une aide indexée sur un indice des loyers du marché ou sans facteur d'atténuation.

Les simulations réalisées dans le cadre du modèle d'analyse des risques PHI indiquent qu'en vertu du scénario 2, le PFCH sans taux d'atténuation et le PFCH avec aide indexée sur un indice des loyers du marché sans atténuation s'avèrent moins coûteux. Cependant, le coût de ces variantes de programme a augmenté considérablement lorsqu'on a tenu compte d'un scénario pessimiste et a excédé ceux du programme actuel du PFCH. La vulnérabilité financière des PHI sans facteur d'atténuation se traduit par une augmentation importante de l'ensemble des coûts pour atteindre 61,9 p. 100 du coût d'immobilisation selon le scénario économique 3 en raison des pertes subies par le FAH et le Fonds de stabilisation.

Un programme avec PHI, sans prime versée au FAH ou au Fonds de stabilisation, en vertu duquel on accorderait une aide complémentaire permettant d'éviter les défauts (comme un programme avec injection de fonds) serait plus efficient que le programme actuel avec PHI.

D'après les simulations réalisées pour cette analyse, les coûts reliés à un programme du PFCH avec injection de fonds seraient inférieurs à ceux de l'actuel programme du PFCH puisqu'on éliminerait les coûts inhérents aux défauts. Les

économies qui seraient réalisées grâce à un programme avec injection de fonds sont encore plus grandes à l'intérieur du scénario 3 où les cas de défauts sont plus fréquents.

Le prêt hypothécaire indexé (PHI) est un instrument de financement des coopératives plus efficient que le prêt hypothécaire à paiements égaux (PHPE).

Des exercices de simulation ont démontré que l'aide financière totale engagée par le gouvernement fédéral est invariablement plus élevée lorsque les coopératives sont financées au moyen du PHPE comparativement au PHI.

B. Conclusions

Dans le chapitre IV, nous avons présenté plusieurs raisons d'être du Programme des coopératives d'habitation. La véritable évaluation de ces raisons se fonde sur les constatations présentées dans le sommaire précédent. Cette section présente donc les principales conclusions sur le sujet.

Raison d'être explicite du Programme fédéral des coopératives d'habitation (PFCH) de 1986.

Le programme fédéral des coopératives d'habitation, qui fut officiellement lancé en 1986 à titre expérimental pour une période de cinq ans, visait l'objectif suivant :

° fournir de l'aide à l'habitation coopérative afin de favoriser la sécurité d'occupation pour les ménages incapables d'accéder à la propriété.

Les données recueillies semblent indiquer des problèmes de sécurité d'occupation pour les ménages de revenu modéré incapables d'accéder à la propriété. On estime qu'un maximum de 10 p. 100, soit 329 000 ménages-locataires éprouvent chaque année des problèmes de sécurité d'occupation. De plus, compte tenu des taux d'intérêt hypothécaires, de 30 à 60 p. 100 des ménages-locataires dont le revenu est supérieur au PRBI ne peuvent accéder à la propriété. En outre, les ménages à faible revenu qui auraient vraisemblablement de la difficulté à accéder à la propriété éprouvent davantage de problèmes de sécurité d'occupation.

Il reste à savoir si le PFCH dans sa forme actuelle est le meilleur et unique moyen de résoudre les problèmes de sécurité d'occupation abordés ci-dessus.

Premièrement, le programme actuel ne semble pas procurer une meilleure sécurité d'occupation que le marché locatif privé. La sécurité d'occupation dans le secteur des coopératives est perçue de la même façon que sur le marché locatif privé. D'une certaine façon, cela n'a peut-être rien d'étonnant

puisque les occupants des coopératives du PFCH payent, au moins initialement, les loyers du marché et que les loyers élevés par rapport au revenu et non pas les expulsions expliquent les problèmes de sécurité d'occupation chez les locataires venant de déménager.

Deuxièmement, l'incapacité d'accéder à la propriété ne semble pas toucher tous les occupants. Près de la moitié des occupants LNPR seraient en mesure d'assumer les coûts d'une maison modeste (s'ils disposaient de la mise de fonds initiale). En effet, les occupants quittant leur logement disent le plus souvent qu'ils ont acheté une maison. Étant donné que le programme reçoit d'énormes subventions, il convient d'aborder la question d'un meilleur ciblage de la composante LNPR. Dans la mesure où ces ménages désirent continuer d'occuper un logement coopératif, l'offre éventuelle de logements pour les ménages incapables d'acheter un logement s'en trouve réduite, d'autant que l'offre est déjà limitée.

Troisièmement, le PFCH ne semble pas aider les ménages dont le revenu est supérieur au PRBI mais inférieur au revenu nécessaire pour payer les loyers du marché. Les résultats de l'enquête indiquent l'existence d'une brèche dans l'échelle des revenus des occupants des coopératives du PFCH. Même légère, cette brèche entraîne des répercussions, puisque ces ménages, inadmissibles à l'aide du logement social, ne peuvent pas accéder à la propriété et sont plus vulnérables aux problèmes de sécurité d'occupation que les ménages de revenu plus élevé. Le ciblage des logements coopératifs LNPR vers les ménages dont le revenu se situe entre le PRBI et le niveau nécessaire pour payer les loyers du marché exigerait soit une légère subvention supplémentaire pour les ménages de cette échelle de revenus, soit une modification des droits d'occupation (c'est-à-dire l'établissement des droits au-dessous des niveaux loyers du marché).

Quatrièmement, le nombre de ménages éprouvant des problèmes de sécurité d'occupation, indique que la production de logements supplémentaires ne peut résoudre chaque année qu'une toute petite partie du problème. Manifestement, il y a peut-être d'autres façons d'aborder le problème.

L'évaluation a également examiné la raison d'être définissant le Programme fédéral des coopératives d'habitation comme un instrument pour fournir des logements bénéficiant d'un supplément de loyer. Les listes de locataires LPR éventuels provenant des organismes locaux d'habitation servent aux coopératives comme source importante de recrutement dans deux provinces seulement. Cette situation laisse supposer des problèmes de communications entre les organismes provinciaux d'administration du logement social et les coopératives jouant le rôle d'agent d'exploitation d'un segment du parc de logements sociaux. Quoi qu'il en soit, il semble que même sans la contribution des organismes provinciaux et locaux, les

coopératives fournissent de l'aide à un large éventail du groupe cible visé par le logement social. En outre, comme on l'indique dans la section suivante, il est avantageux pour beaucoup de locataires bénéficiant d'un LPR d'habiter une coopérative. Toutefois, certains occupants bénéficiant d'un LPR connaissent des problèmes d'abordabilité.

Le PFCH fournit un parc de logement de longue durée. Certaines portions de ce parc bénéficient du Programme de supplément de loyer pour de longues périodes, contrairement aux logements locatifs privés qui ne participent au Programme que pour des périodes de cinq ans ou moins.

Enfin, une autre raison d'être explicite du PFCH était de faire l'expérience d'un instrument hypothécaire innovateur, le prêt hypothécaire indexé (PHI). L'évaluation a permis de formuler plusieurs conclusions favorables relativement à l'essai du PHI.

Le PHI a permis à la SCHL d'offrir des taux d'intérêt réel moins élevés que ceux associés à d'autres investissements pendant la même période. L'évaluation a également démontré que le PFCH et son PHI constituaient une option plus efficiente que les programmes précédents qui utilisaient l'habituel prêt hypothécaire à paiements égaux (PHPE). Enfin, l'évaluation a conclu que dans deux scénarios économiques sur trois, le PHI protégerait le FAH contre des risques additionnels associés à un défaut de remboursement.

Par ailleurs, cinq ans est une courte période pour évaluer le rendement à long terme d'un instrument comme le PHI dont la durée est de 30 ans. L'économie à long terme réalisée par le gouvernement est largement fonction des tendances des taux d'intérêt réels sur une longue période et de l'influence de la conjoncture économique réelle sur le modèle des risques associés à un défaut de remboursement d'un PHI. Dans ce sens, l'expérience du PHI se poursuit à mesure que les ensembles d'habitation existants prennent de l'âge. Une autre réussite relative à cet essai de cinq ans est donc la production d'un groupe suffisant d'ensembles d'habitation financés grâce à un PHI pour permettre l'étude de son rendement à long terme.

Raisons d'être associées au logement coopératif

L'évaluation a montré que le Programme fédéral a permis de bâtir un parc considérable de logements à loyer modéré. Bien que les avantages sociétaux soient plus difficiles à évaluer, l'évaluation a permis de constater le haut niveau de participation des occupants des coopératives de même que, pour beaucoup d'entre eux, l'acquisition de compétences, d'expérience et d'habitletés professionnelles utiles grâce à cette participation à la vie coopérative. Ces constatations valent aussi bien pour les occupants LPR que pour les occupants LNPR. L'évaluation a également démontré

l'importance des bénéfices financiers découlant de la participation autogérée des locataires des coopératives entraînant des dépenses de fonctionnement moins élevées que celles des ensembles d'habitation du secteur public et du secteur sans but lucratif. Bien que la tâche de gérer le processus de participation bénévole semble poser certains défis, il semble que la vie dans une coopérative d'habitation plaise à la plupart des occupants. Par contre, l'évaluation n'a pas réussi à démontrer l'effet marqué des coopératives d'habitation sur les collectivités dont elles font partie.

Bien que l'évaluation ait fait ressortir un certain nombre d'avantages inhérents aux coopératives d'habitation, ces avantages ne se traduisent pas nécessairement en des avantages sociétaux plus généreux et ils doivent être soupesés par rapport aux coûts non négligeables que la production de logements coopératifs entraîne pour le gouvernement fédéral. Il existe peut-être d'autres façons de procurer ce genre d'avantages. Cependant, le logement coopératif se distingue peut-être des autres formes de logement, en ce sens qu'il réunit simultanément plusieurs genres d'avantages. Donc, compte tenu des avantages et des coûts, il faut évaluer les avantages que représente le logement coopératif, par rapport à d'autres formes d'occupation.

L'évaluation met toutefois moins bien en évidence les avantages qui découlent du principe de la diversité de revenus mis de l'avant par certaines coopératives. Même si des études de cas portant sur un certain nombre de coopératives d'habitation indiquent que la diversité de revenus au sein d'une coopérative est jugée favorablement, l'analyse des données de l'enquête menée auprès des occupants n'a pu confirmer l'existence d'un lien positif entre la diversité de revenus à l'intérieur d'une coopérative et les bienfaits que pourraient en retirer les résidents à faible revenu.

Enfin, l'hypothèse selon laquelle, avec le temps, les coopératives servent une plus grande proportion de résidents à faible revenu ne se vérifie que de façon limitée. Une comparaison pondérée des profils de revenu de résidents de coopératives de l'article 95 montre qu'une légère baisse de revenu s'est produite entre l'année 1981 et maintenant. D'autres données indiquent que les programmes des articles 61 et 95 fournissent des logements à un coût modéré mais aussi que les résidents mieux nantis n'ont pas vraiment tendance à quitter leur logement coopératif.